



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

# **MESTRADO EM CIÊNCIAS EMPRESARIAIS**

## **TRABALHO FINAL DE MESTRADO** DISSERTAÇÃO

**CASE STUDY - UMA ANÁLISE DAS RENEGOCIAÇÕES DA PARCERIA  
PÚBLICO-PRIVADA DO METRO SUL DO TEJO**

**ANTÓNIO DE ALMEIDA GOES**

**OUTUBRO - 2016**



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

# **MESTRADO EM CIÊNCIAS EMPRESARIAIS**

## **TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO**

**CASE STUDY - UMA ANÁLISE DAS RENEGOCIAÇÕES DA PARCERIA  
PÚBLICO-PRIVADA DO METRO SUL DO TEJO**

**ANTÓNIO DE ALMEIDA GOES**

**ORIENTAÇÃO:**

**PROFESSOR DOUTOR JOAQUIM MIRANDA SARMENTO**

**OUTUBRO - 2016**

## LISTA DE ACRÓNIMOS

BEI – Banco Europeu de Investimento

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

GMST - Gabinete do Metro Sul do Tejo

ILD - Infraestruturas de Longa Duração

IMTT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres

MST – Metro Sul do Tejo

MTS – Metro Transporte do Sul

*NPM – New Public Management*

PIB – Produto Interno Bruto

PPP – Parceria Público-Privada

PKT – Passageiros por quilómetro transportado

PREC – Plano de Requalificação do Espaço Canal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

RA – Relatório de Auditoria

*SPV - Special Purpose Vehicle*

TC – Tribunal de Contas

UE – União Europeia

UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

*VfM – Value for Money*

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo pesquisar e analisar a forma como o projeto do Metro Sul do Tejo (MST) foi estruturado, quais os problemas que levaram às renegociações e como foram conduzidos os processos de renegociação.

De onde se concluiu que, o projeto partiu de determinados pressupostos, que se revelaram excessivamente otimistas e que não foram devidamente acautelados pelo Estado. Nomeadamente, admitiu-se que a procura seria suficiente para garantir a ausência de encargos para o Estado, e que os riscos de reequilíbrio financeiro relacionados com o pagamento de indemnizações compensatórias não foram tidos em conta, falha que tem-se refletido em avultadas compensações anuais para o Estado.

Verificou-se ainda que, a correção desta situação arrasta-se desde 2011. Nesse sentido, é de todo aconselhável que o Estado conclua o processo de renegociação e que atinja os objetivos propostos:

- a) Redimensionar o projeto, adequando-o à procura real verificada;
- b) Reduzir o esforço financeiro do Estado com a concessão;
- c) Clarificar o texto contratual.

**Palavras-chave:** Parceria Público-Privada, Renegociação, Risco, Indemnizações.

---

## **ABSTRACT**

This study aimed to research and analyze how the Metro Sul do Tejo project was structured, what problems led to renegotiations and how the renegotiation processes were conducted.

From which it was concluded that the project was based on certain assumptions, which proved to be overly optimistic and not adequately taken care of by the State. In particular, it was assumed that demand would be sufficient to ensure the absence of burdens for the State, and the risks of financial rebalancing related to the payment of compensatory allowances were not taken into account, a failure which has been reflected in large annual compensation for the State.

It has also been verified that the correction of this situation has dragged on since 2011. In this sense, it is highly advisable for the State to complete the process of renegotiation and achieve the proposed objectives:

- a) Resize the project, adapting it to the verified real demand;
- b) Reduce the financial effort of the State with the concession;
- c) Clarify the contractual text.

**Keywords:** Public Private Partnerships, Renegotiation, Risk, Compensations.

## ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS .....	i
RESUMO .....	iii
ABSTRACT .....	iv
ÍNDICE .....	v
LISTA DE TABELAS E FIGURAS .....	vii
AGRADECIMENTOS.....	viii
1. INTRODUÇÃO .....	1
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	4
2.1. CONCEITO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS .....	4
2.2. RISCO.....	6
2.3. FINANCIAMENTO E ESTRUTURA DAS PPP .....	7
2.4. AS RENEGOCIAÇÕES NAS PPP.....	10
2.5. PPP EM PORTUGAL .....	11
3. METODOLOGIA E DADOS.....	15
3.1. CASE-STUDY.....	15
4. APRESENTAÇÃO DO MST .....	17
4.1. PROJECT OVERVIEW.....	17
4.2. CONSTRUÇÃO .....	20
5. PROJETO MST .....	22
5.1. PARTILHA DO RISCO .....	22
6. PEDIDOS E PROCESSOS DE RENEGOCIAÇÃO .....	26
6.1. A PRIMEIRA RENEGOCIAÇÃO .....	26
6.2. A SEGUNDA RENEGOCIAÇÃO .....	27
7. LIÇÕES DO CASE-STUDY DO MST .....	31
8. CONCLUSÕES .....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	35
ANEXOS.....	38
ANEXO 1 – CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO DA RENEGOCIAÇÃO DA CONCESSÃO (11.04.2011) .....	38
ANEXO 2 - RELATO DE AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS 2014 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO (IGF) .....	40

ANEXO 3 - RELATO DE AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS 2014 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO (IMT).....	41
ANEXO 4 - RELATO DE AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS DE 2014 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO (MTS).....	45



## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 - Número de PPP em Portugal .....	12
Tabela 2 - Síntese de encargos líquidos 2014 .....	13
Tabela 3 - Investimento total dos parceiros privados .....	14
Tabela 4 - Decomposição do Capital Social da MTS, SA .....	18
Tabela 5 - Estrutura de Financiamento da 1ª Fase .....	21
Tabela 6 - Síntese contratual da concessão do MST .....	21
Tabela 7 - Matriz de alocação do risco da concessão do MST .....	23
Tabela 8 - Encargos suportados pelo Estado (Acordo de Reposição) .....	27
Tabela 9 - Milhões de passageiros por km transportado - Previsto vs Real.....	28
Tabela 10 - Encargos adicionais do Estado (Jan. 2011) .....	31
Tabela 11 - Estimativa de compensações acumuladas a pagar pelo Estado em 2016 .....	32
Tabela 12 - Comparação da Estrutura de Capitais entre 2002 e 2016 .....	32
Figura 1 - Estrutura típica de um Project Finance .....	9
Figura 2 - Encargos das PPP em % PIB .....	13
Figura 3 - Rede atual e planeada do MST .....	19
Figura 4 - Esquema das compensações no MST.....	25

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Joaquim Miranda Sarmiento por me ter proposto este desafio, pela sua total disponibilidade e por todo o material que me facultou.

À minha família, em particular à minha mulher pela sua disponibilidade e compreensão, e à minha mãe pelo apoio e incentivo que me deu para a realização deste projeto.

## 1. INTRODUÇÃO

As últimas décadas têm sido intensas no que diz respeito à transformação dos grandes centros urbanos do mundo, não só pelo seu crescimento, mas também pelo estilo de vida das pessoas que neles vivem, trabalham e visitam.

Numa época marcada pelo desenvolvimento tecnológico e pelas mudanças profundas na sociedade, as cidades também mudaram, tornando-se cada vez mais eficientes, rápidas e flexíveis, de forma a dar resposta às exigentes solicitações do mundo atual. Nesse sentido, questões relacionadas com a mobilidade de pessoas e o ambiente estão na ordem do dia.

Dados do Eurostat<sup>1</sup> indicam que o sector dos transportes foi aquele que teve o maior aumento na emissão de gases com efeito de estufa na UE nas últimas décadas, sendo em 1990 responsável por 14,9% da emissão desses gases e em 2014 por 23,2%. A promoção de uma mobilidade urbana sustentável é claramente uma das formas de diminuição do peso do sector dos transportes na emissão de gases com efeito de estufa. Por estas razões, as infraestruturas ferroviárias urbanas têm sido implementadas em diversos centros urbanos do mundo e são claramente reconhecidas como um meio de transporte rápido e sustentável.

Ao mesmo tempo, a partir da década de 90 as Parcerias Público-Privadas (PPP) começaram a surgir de forma generalizada sobretudo nos países da UE e da OCDE, como uma nova ferramenta utilizada pelos governos no desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Greenhouse Gas Emission Statistics (Eurostat, July 2016).

---

de infraestruturas tradicionalmente asseguradas pelo sector público (Basílio, 2014).

As PPP representam nas últimas décadas uma forma bastante significativa de financiamento e concessão de projetos públicos. O recurso intensivo a este mecanismo permitiu, em geral na UE e em particular em Portugal, realizar um vasto conjunto de infraestruturas. (Sarmiento J. M., Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal, 2015).

Em Portugal existem atualmente 32 PPP, sendo a grande maioria delas no sector das estradas. No sector ferroviário existem 2 PPP e representam um investimento total privado na ordem dos 407 milhões de euros.<sup>2</sup>

A revisão de literatura realizada sobre PPP aborda 5 pontos considerados fundamentais: 1) conceito de PPP; 2) risco; 3) estrutura e financiamento; 4) renegociações; 5) PPP em Portugal.

O presente trabalho teve como objetivo analisar as renegociações da PPP do Metro Sul do Tejo, analisando para tal, 1) a forma como o projeto foi estruturado e quais os seus pressupostos. 2) Quais as razões que levaram às renegociações do contrato de concessão e como esses processos foram conduzidos. 3) Por fim procura-se analisar todos os acontecimentos e extrair ilações e recomendações para casos futuros.

O método de investigação do tipo *case-study* foi o escolhido, por se tratar de uma pesquisa empírica sobre um acontecimento atual, num contexto da vida real, onde a fronteira entre as duas não é claro e existem várias fontes de evidências que podem ser utilizadas, este método também é o adequado para

---

<sup>2</sup> De acordo com a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos – Relatório Anual das PPP-2014, (Ministério das Finanças, 2014 – pág. 11).

---

responder às *Research Questions* do tipo "como?" ou "porquê?" (Yin, Case Study Research - Design and Methods, 1989).

As *Research Questions* formuladas para a investigação foram as seguintes:

*RQ 1) Como foi estruturado o projeto do Metro Sul do Tejo?*

*RQ 2) Quais os problemas que levaram às renegociações?*

*RQ 3) Como foi conduzido o processo de renegociação?*

*RQ 4) Que lições podem ser extraídas deste case-study?*

A estrutura da presente dissertação está organizada em 8 capítulos, sendo o capítulo 1 a introdução. O capítulo 2 apresenta a revisão de literatura onde são abordados os 5 pontos fundamentais descritos anteriormente. O capítulo 3 descreve a metodologia adotada para a investigação e as fontes utilizadas. O capítulo 4 refere-se à apresentação do Metro Sul do Tejo (MST) e às várias etapas de construção. O Capítulo 5 diz respeito ao projeto do MST e à partilha do risco. O capítulo 6 descreve os pedidos de renegociação e como se desenvolveram esses processos. O capítulo 7 refere as lições que podem ser extraídas deste *case-study* E por fim no capítulo 8 são apresentadas as conclusões.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1. CONCEITO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Não sendo consensual a definição de PPP, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) define as PPP como “(...) *um acordo entre o Governo e um ou mais parceiros privados, de acordo com o qual o parceiro privado entrega um serviço conforme os requisitos definidos pelo governo e que ao mesmo tempo gera lucro para os parceiros privados, estando os requisitos definidos pelo Governo e o lucro gerado para os parceiros privados dependentes dos riscos transferidos para o parceiro privado*”.<sup>3</sup>

As PPP têm tido um papel determinante na construção/ manutenção de infraestruturas (*infrastructure gap*) e na prestação de serviços, no entanto e perante os modelos existentes na prática, surgem dúvidas em determinados projetos relacionadas quanto à eficiência na aplicação do dinheiro público *Value for Money* (VfM).<sup>4</sup> A eficiência microeconómica e os benefícios resultantes da melhor aplicação dos recursos disponíveis, devem ser os fatores principais de

---

3 [...] *an agreement between the government and one or more private partners (which may include the operators and the financiers) according to which the private partners deliver the service in such a manner that the service delivery objectives of the government are aligned with the profit objectives of the private partners and where the effectiveness of the alignment depends on a sufficient transfer of risk to the private partners* (OECD, 2008, p. 17).

4 VfM consiste na utilidade retirada de cada compra ou gasto público (Ball, 2007). O conceito de VfM está em relacionado com os três E's: economia, eficiência e eficácia. Não é um método ou ferramenta, mas sim uma forma de análise sobre a utilização dos recursos públicos (OCDE, 2012).

---

decisão (Sarmiento J. M., Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal, 2015).

As parcerias entre sector público e sector privado podem ser realizadas a vários níveis, desde a prestação de serviços, ao financiamento, à construção ou à manutenção de infraestruturas, e estão associadas ao surgimento de uma nova tendência de gestão de infraestruturas públicas, internacionalmente denominada de *New Public Management (NPM)*, assente em 3 vetores fundamentais: 1) tentativa de reversão ou abrandamento do crescimento por parte dos governos; 2) alternativa às privatizações ou semiprivatizações; 3) desenvolvimento de automatismos/ procedimentos, em particular nas tecnologias de informação no que diz respeito à produção e distribuição de serviços públicos (Hood, 1991).

Como vantagens destacam-se o envolvimento da gestão de topo no sector público, o foco no desempenho, o rigor na informação de gestão e controlo dos resultados, a descentralização através da decomposição do sector público em unidades de negócio, ou a junção de recursos entre sector público e privado (Hood, 1991; Silva & Rodrigues, 2005).

Como desvantagens destacam-se a complexa relação entre as políticas governamentais e as diversas entidades públicas e privadas envolvidas, o favorecimento de determinados sectores e regiões, a avaliação dos *outputs* e da real eficiência dos projetos, a “desorçamentação”,<sup>5</sup> a complexidade dos contratos, ou a *accountability*<sup>6</sup> (Silva & Rodrigues, 2005; Kwak, Chin, & Ibbs,

---

5 Desorçamentação – é a criação de organismos fora do âmbito da Administração Pública que desempenham, no todo ou em parte, funções antes atribuídas a organismos da administração pública. Implicando que certas receitas e despesas deixam de estar no Orçamento de Estado.

6 *Accountability*: prestação de contas/necessidade de responsabilização e transparência da gestão pública.

---

2009; Sarmiento & Renneboog, Public-Private Partnerships: Risk Allocation and Value for Money, 2014).

## **2.2. Risco**

A posse do ativo e a partilha do risco são duas marcas que claramente caracterizam um contrato de PPP. Enquanto por exemplo, numa operação de privatização existe uma entrega definitiva do ativo para o privado e obviamente do seu risco associado, numa PPP existe uma concessão por um período de tempo de um ativo a um privado, para que este o explore em troca de uma compensação, mas o Estado mantém-se sempre como proprietário do ativo, mesmo durante o período de concessão, regressando à sua posse efetiva após o termo do contrato. Desta relação contratual está implícita uma partilha do risco durante o período de concessão (Sarmiento J. M., Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal, 2015).

O risco<sup>7</sup> pode ser dividido em várias categorias, sendo as mais usuais: 1) risco de construção; 2) risco financeiro; 3) risco de desempenho; 4) risco de demanda (permanente necessidade dos serviços estarem disponíveis); 5) risco de valor residual. A transferência efetiva dos riscos garantem contratos com bom valor para a despesa pública (Araújo & Silvestre, 2014).

---

7 Para Grimsey e Lewis (2002), existem pelo menos nove riscos associados a qualquer projeto de uma infraestrutura: Riscos técnicos (conceção e engenharia); Riscos de construção; Riscos de operação (custos de exploração e manutenção); Riscos de receita; Riscos financeiros; Riscos de força maior (guerra e outras calamidades); Riscos políticos e regulatórios; Riscos ambientais; Riscos de falhas ou omissões do projeto.

---



A partilha do risco de um projeto é complexa e difícil de definir com exatidão a sua fronteira. Esta partilha começa imediatamente na complexidade do projeto ao nível da documentação, financiamento, impostos, detalhes técnicos, subcontratos, etc. (Grimsey & Lewis, Infrastructure public private partnerships, 2002).

Nesse sentido, a consistência entre a identificação da origem, a avaliação e o controlo do risco durante o projeto é fundamental, uma vez que será determinante na adoção de estratégias de gestão do risco durante o projeto de forma a minimizar as suas consequências (McDowall, 2003).

### **2.3. FINANCIAMENTO E ESTRUTURA DAS PPP**

A crescente necessidade de construir/ recuperar infraestruturas públicas nas últimas décadas, levou a que os governos pressionados por constrangimentos orçamentais e pelo volume de investimento necessário recorressem à participação do sector privado na realização desses projetos. A importância do sector privado no investimento em infraestruturas não só se manterá, como será fundamental no futuro. Desta forma, o *Project Finance* assume um papel central na decisão e na estruturação dos projetos realizados por PPP.

O modelo de *Project Finance* considera o financiamento do projeto através dos *cash-flows*<sup>8</sup> operacionais gerados pelo próprio projeto (Mawutor & Kwadwo, 2014).

---

8 *Cash-Flow*: trata-se dos meios líquidos libertos, ou seja, a capacidade de autofinanciamento da empresa. Essa capacidade resulta dos fluxos de tesouraria, positivos (*inflows*) ou negativos (*outflows*), e é apurado da seguinte forma:

---

A estrutura financeira de um *Project Finance* pode ser do tipo *limited recourse* (recurso limitado) ou do tipo *non recourse* (sem recurso) (Fight, 2006).

De acordo com Mawutor e Kwadwo (Mawutor & Kwadwo, 2014), tipicamente um *Project Finance*<sup>9</sup> começa com a criação de uma entidade exclusiva para o projeto a *Special Purpose Vehicle (SPV)*,<sup>10</sup> normalmente com uma estrutura acionista reduzida (*sponsors*) e que se assume como um consorcio de entidades privadas, com um estatuto legal e independente, com legitimidade para negociar com o Estado, banca e fornecedores de todos os contratos para a construção, financiamento, operação da infraestrutura e serviço (ver fig. 1), sendo a figura central da estrutura do *Project Finance* (Esty, 2004).

Com a criação de *SPV*, os ativos detidos pelos acionistas ficam protegidos, como garantia das “falhas” do projeto, isto é, este tipo de investimento é financiado sobretudo por dívida e não por capitais dos sócios da empresa (Sarmiento J. M., 2013).

---

*cash-flow*=resultados operacionais líquidos de impostos + amortizações – investimento em necessidades de fundo de maneo – investimento em capital fixo (imobilizações).

9 *Corporate Finance* é o financiamento direto convencional, baseado no endividamento de empresa. O fluxo de caixa da empresa será utilizado para servir a dívida. A sua principal característica é o facto de analisar a capacidade de pagamento para concessão do crédito, a avaliação de risco e a estrutura das garantias da operação recai, não sobre o projeto, mas principalmente sobre a empresa - Garantia Real. (Finnerty, 1999). Saliencia-se com principal diferença entre *Corporate Finance* e *Project Finance*, o seu modo de operar ou seja o *Corporate Finance* lida com empresas já estabelecidas, com risco de crédito conhecido. No *Project Finance*, os projetos partem do zero (*projects greenfield*), o que corresponde à montagem de um projeto novo a partir de uma empresa nova (*Special Purpose Vehicle*).

10 A parceria entre o sector público e privado assenta em relações exclusivamente convencionais, e de tipo institucionalizado, implicando a cooperação entre os sectores uma entidade distinta *Special Purpose Vehicle*. Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões, (Bruxelas, 30.04.2004 – COM 2004, 327 final).

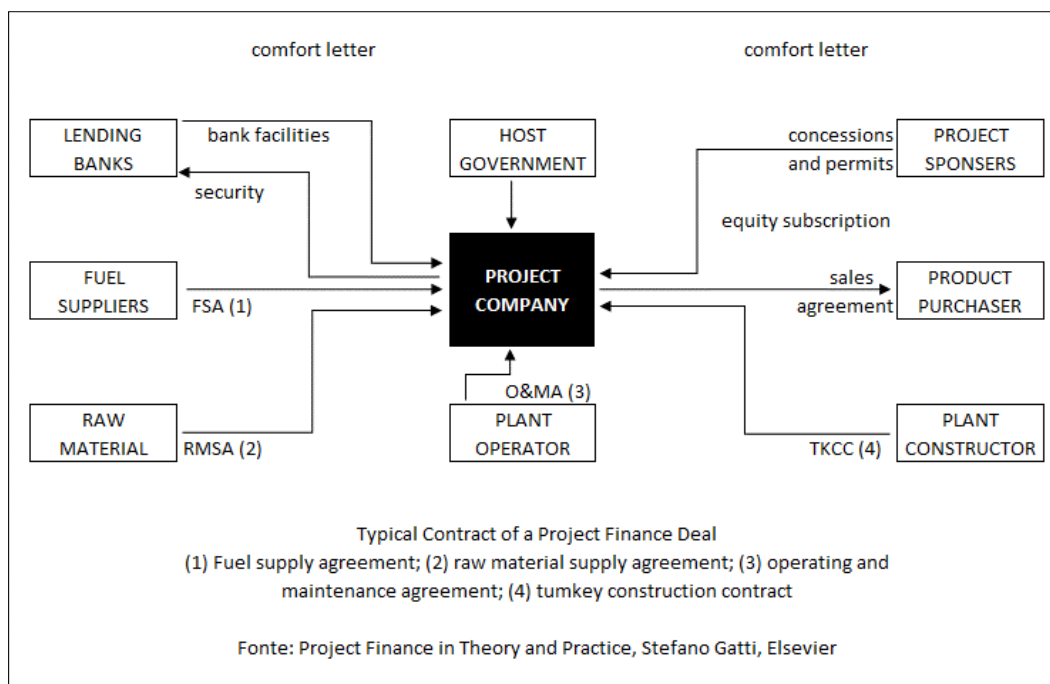


Figura 1 - Estrutura típica de um Project Finance

A estrutura de financiamento<sup>11</sup> do *Project Finance* é caracterizada por ser constituída por uma elevada alavancagem através capitais alheios (80% a 90%) e o restante por capitais próprios.

O financiamento de uma PPP é complexo e exigente, requer uma grande disponibilidade de capital por períodos longos de tempo e taxas competitivas. O retorno do investimento é longo, o que exige acordos viáveis entre as partes com a correta alocação e mitigação dos riscos associados.

A duração dos contratos por um lado permite a amortização do investimento, garantindo a rentabilidade dos acionistas, e por outro lado, procura o compromisso do parceiro privado, garantindo a efetiva transferência de riscos. O privado estará focado nos custos ao longo do ciclo de vida do projeto e não apenas nos custos iniciais de construção (Sarmiento J. M., 2013).

<sup>11</sup> Revista Portuguesa de Contabilidade – Um overview sobre *Project Finance*, 2013 – vol. III – nº 11 pág. 461-480.

## **2.4. AS RENEGOCIAÇÕES NAS PPP**

Apesar das PPP terem o potencial de acrescentar eficiência e recursos aos projetos, a experiência tem mostrado que existem várias ameaças relacionadas com as PPP. Um dos maiores problemas das PPP prende-se com a grande penetração de contratos renegociados. Cerca mil PPP foram estudadas entre 1980 e 2000, na América Latina, das quais 30% dos contratos foram renegociados. Este estudo também concluiu que a maioria das renegociações tem um desfecho favorável ao concessionário, e como resultado desse processo de renegociação, em 62% dos casos as tarifas aumentaram, em 38% dos casos o período de concessão aumentou e em 62% dos casos existiu uma redução da obrigação de investimento (Guasch J. L., 2005; Brux, Beuve, & Saussier, 2011). As razões que levam a eventuais renegociações de contratos de PPP estão relacionadas com adaptações das circunstâncias que se alteram durante o período do contrato, apesar de uma considerável parte das renegociações ocorrer durante a fase de construção e pouco tempo depois de o contrato ter sido celebrado (Engel, Fischer, & Galetovic, 2009).

Outras razões, também podem ser atribuídas ao excesso de otimismo do governo enquanto concedente, ou ainda à complexidade dos contratos celebrados (Cruz & Marques, 2013).

Normalmente, os parceiros privados são grandes empresas multinacionais com grandes recursos e experiência neste tipo de contratos. Se as condições e termos dos contratos não são corretamente acauteladas por parte do

concedente, os concessionários conseguem renegociar esses mesmos contratos pouco tempo depois de serem assinados (Dinis & Marques, 2010).

Estas situações penalizam consideravelmente os interesses públicos e eliminam potenciais benefícios da concessão, uma vez que a maioria das renegociações favorece o concessionário (Cruz & Marques, 2013).

As renegociações podem ter várias dimensões em função dos serviços contratualizados. O objeto da renegociação pode ser: 1) as tarifas; 2) investimento; 3) qualidade do serviço prestado; 4) equilíbrio financeiro do contrato (Brux, Beuve, & Saussier, 2011).

## **2.5. PPP EM PORTUGAL**

As PPP constituíram nos últimos anos em Portugal, uma forma bastante significativa de financiamento e concessão de projetos públicos. A utilização intensiva desse mecanismo, se por um lado permitiu realizar um conjunto vasto de infraestruturas, criou, contudo, um problema de comportabilidade orçamental (*affordability*) para o Estado e trouxe dificuldades acrescidas à sustentabilidade das finanças públicas. Nesse sentido, o Tribunal de Contas, desde 2003, tem manifestado preocupação com a forma de utilização dos recursos públicos no país (Sarmiento J. M., Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal, 2015).

Em Portugal, como na maioria dos restantes Países Europeus, a estrutura legal das PPP apenas surgiu anos depois do primeiro projeto de PPP, mais precisamente em 2003 (Basílio, 2014). O regime legal surgiu com o Decreto-Lei

n. 86/2003, de 26 de Abril, revisto pelo Decreto-Lei n. 141/2006, de 27 de Julho e pelo Decreto-Lei n. 111/20126, de 23 de Maio.

Na estrutura legal, em vigor desde 2003, considera-se “(...) *por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado*”.

O primeiro grande projeto de infraestrutura desenvolvida em Portugal sob a forma de PPP e financiada através de um mecanismo de *Project Finance* foi a ponte Vasco da Gama no ano de 1994 (Basílio, 2014).

Presentemente em Portugal existem 32 PPP, das quais 21 são no sector das estradas, 8 no sector da saúde, 2 no sector ferroviário e 1 no sector da segurança (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Número de PPP em Portugal

Sector	
Estradas	21
Saúde	8
Ferrovário	2
Segurança	1
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>

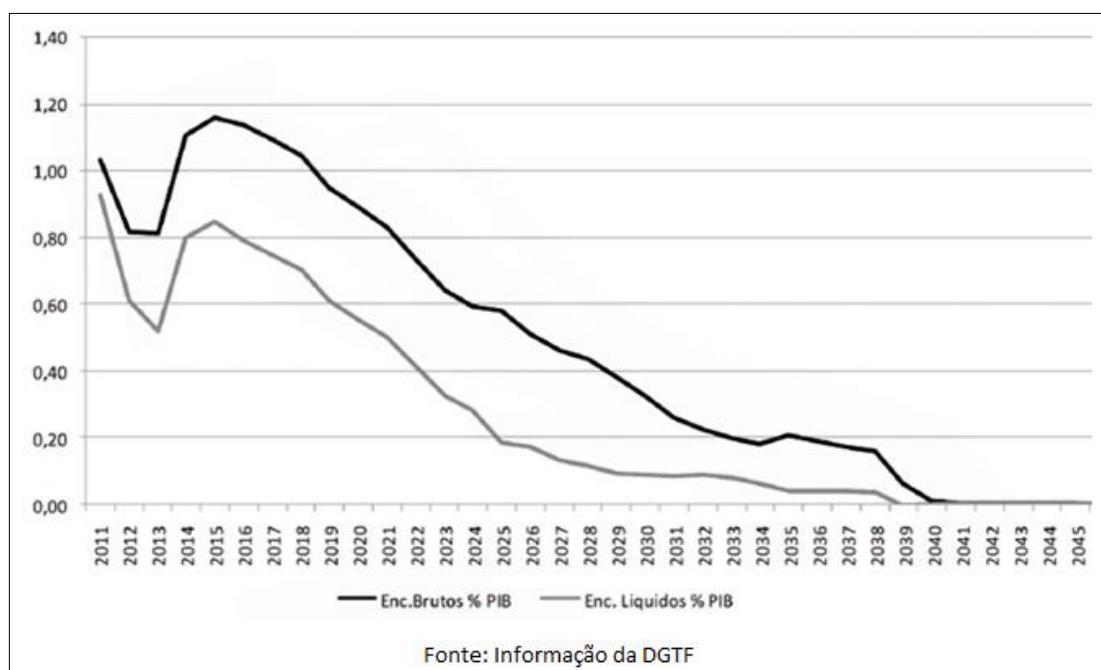
Fonte: UTAP (Relatório Anual 2014 PPP)

Conforme foi referido anteriormente, no caso Português as PPP geraram um significativo encargo nas contas públicas, em 2014 o encargo líquido foi de 1.544 M€ (ver Tabela 2), ou seja, cerca de 0,9% do PIB<sup>12</sup> (ver Figura 2).

*Tabela 2 - Síntese de encargos líquidos 2014*

ENCARGOS LÍQUIDOS	2014
Estradas	1.069.346 €
Saúde	412.059 €
Ferrovário	13.128 €
Segurança	49.306 €
<b>TOTAL</b>	<b>1.543.839 €</b>

Fonte: UTAP (Relatório Anual 2014 PPP)



*Figura 2 - Encargos das PPP em % PIB*

O investimento total realizado por parceiros privados nos últimos 20 anos em Portugal ronda os 14.364 M€ (ver Tabela 3), sendo o sector das estradas aquele

<sup>12</sup> Fonte: Pordata PIB Português em 2014 168.673,5 M€.

que recebeu a maior fatia desse investimento com cerca de 93%, o sector ferroviário e o da saúde surgem em segundo lugar com cerca de 3% cada um, e por fim ao sector da segurança recebeu cerca de 1%.

*Tabela 3 - Investimento total dos parceiros privados*

Sector	M€
Estradas	13.390
Saúde	455
Ferrovário	407
Segurança	112
<b>TOTAL</b>	<b>14.364</b>

Fonte: UTAP (Relatório Anual 2014 PPP)

Considerando a taxa de desconto legal em Portugal para as PPP de 6%, o valor atualizado líquido dos encargos com as PPP ascende a 25.730 M€, portanto a cerca de 15% do PIB. Assim, as PPP representam uma forte restrição ao processo de consolidação das finanças públicas em Portugal.

Em Portugal, as PPP, apesar de serem contestadas pelas razões descritas anteriormente, também apresentam aspetos claramente positivos e incontestáveis que devem ser salientados: 1) viabilizaram a construção de um grande número de infraestruturas num curto período de tempo; 2) contribuíram para diminuição das derrapagens orçamentais da construção (transferência do risco de construção para privado); 3) reduziram a sinistralidade rodoviária; 4) recorreram a financiamentos pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e banca privada, a *spreads* muito favoráveis (Sarmiento & Reis, Buy back PPPs. An arbitrage opportunity, 2013).



### 3. METODOLOGIA E DADOS

#### 3.1. CASE-STUDY

Em Ciências Sociais os métodos de pesquisa podem ser do tipo: experimental, levantamento (*survey*), histórico, análise documental ou *case-study*. Os propósitos dos métodos de exploração podem ser: exploratórios, descritivos ou explanatórios (causal). Sendo mais frequentes os *case-study* com propósitos exploratórios e descritivos (Yin, Case Study Methods, 2004).

Neste caso, a metodologia adotada foi o *case-study*, porque em comparação com outros métodos de estudo que poderiam ter sido adotados, este tem a vantagem e a capacidade de examinar em profundidade uma situação dentro de seu contexto real (Yin, Case Study Methods, 2004).

Utilizando as diversas fontes de evidência (qualitativas e quantitativas), um *case-study* tem a particularidade de estudar o caso no seu contexto real e enquadrar-se numa lógica de construção de conhecimento, incorporando a subjetividade do investigador. Poderá ser uma estratégia poderosa quando o contexto é complexo e quando entrecruza um conjunto complexo de variáveis (Meirinhos & Osório, 2010).

O *case-study* aplica-se quando o tipo de questão de pesquisa é da forma “como” ou “porquê”; quando o controlo que o investigador tem sobre os eventos é muito reduzido; ou quando o foco temporal está em fenómenos contemporâneos dentro do contexto de vida real (Yin, Case Study Methods, 2004).

A essência, ou a tendência central de um *case-study*, está na procura de esclarecimentos sobre uma decisão ou um conjunto de decisões, por que foram tomadas, como foram implementadas e quais os resultados alcançados. Nesse sentido, um *case-study* é uma pesquisa empírica que investiga um caso atual num contexto real, em que as fronteiras entre o caso e o contexto não são claramente evidentes e existem múltiplas fontes de evidências que são utilizadas (Yin, Case Study Methods, 2004).

As fontes de evidências devem ser obtidas através de várias fontes, como por exemplo: a pesquisa documental, os registros em arquivos ou as entrevistas (Yin, Case Study Methods, 2004).

Os 3 princípios na coleta de dados num *case-study* são os seguintes: a) Usar múltiplas fontes de evidência; b) Construir, ao longo do estudo, uma base de dados; c) Formar uma cadeia de evidências (Yin, Case Study Methods, 2004).

A teoria do desenvolvimento no *case-study* é uma etapa essencial na fase de desenho, para se definir se o teste objetivo que se seguiu é para desenvolver ou um teste teórico. A fase essencial de uma *case-study* é a confirmação da teoria. De acordo com Yin (Yin, Case Study Methods, 2004), o *case-study* deverá seguir cinco linhas de pesquisa fundamentais:

1. *Study's questions*;
2. Proposições;
3. Unidades de análise;
4. Ligação lógica entre dados e proposições;
5. Critério para interpretar resultados.

## 4. APRESENTAÇÃO DO MST

### 4.1. *PROJECT OVERVIEW*

A origem do projeto do MST foi em 1985, quando se abordou a possibilidade de construção de um metro ligeiro de superfície, no âmbito do Plano Integrado de Desenvolvimento da Península de Setúbal. Em 1995 foi realizado um estudo de viabilidade técnica e económica para a sua construção, como complemento do sistema ferroviário existente e planeado para aquela zona. Ainda em 1995, foi assinado um Protocolo entre o Governo e os Municípios envolvidos (Almada, Seixal, Barreiro e Moita) para o desenvolvimento do MST. Em 1999, o Estado lançou um concurso público internacional para a adjudicação em regime de concessão, do projeto, construção, fornecimento de equipamento e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo. O modelo de concessão<sup>13</sup> que inclui o projeto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, da totalidade da rede do Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (DGFT, 2012), juntou a uma empresa operadora (Barraqueiro), um fornecedor de material circulante (Siemens) e empresas de construção (Sopol, Ensulmec, Teixeira Duarte e Mota-Engil).

Com a assinatura do contrato de concessão, o Governo criou o Gabinete do Metro Sul do Tejo (GMST), com o objetivo de proceder “(...) à *coordenação e*

---

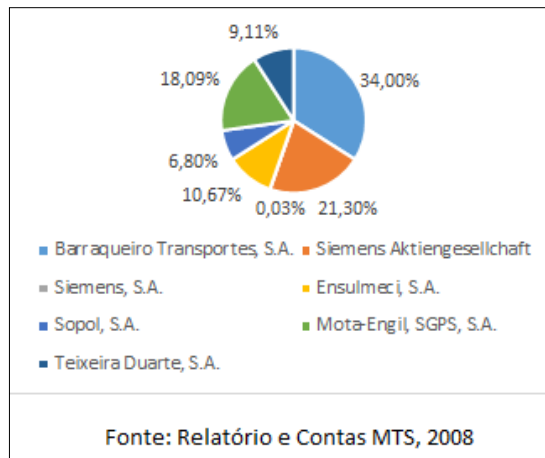
<sup>13</sup> Nos termos do Decreto-Lei nº 337/99 de 24 de agosto, foi lançado o Concurso Público Internacional para adjudicação do MTS em 23 de setembro de 1999.

---

*verificação do cumprimento dos objetivos definidos no contrato de concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede”.*<sup>14</sup>

A SPV concessionária do MST é a “MTS – METRO TRANSPORTES DO SUL, S.A.”, (ver Tabela 4) constituída em 2002, que desenvolve a sua atividade em regime de concessão, do projeto, da construção, do fornecimento de equipamentos e de material circulante, do financiamento, da exploração, da manutenção e da conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, ao abrigo do Contrato de Concessão assinado em 30 de Julho de 2002 com o Estado Português, tendo a Concessão tido o seu início em 12 de dezembro de 2002 (Relatório e Contas MTS, 2008).

*Tabela 4 - Decomposição do Capital Social da MTS, SA*



O contrato de concessão assinado prevê o desenvolvimento da rede em 3 fases, das quais apenas a primeira foi concluída (Relatório e Contas MTS, 2008).

<sup>14</sup> Relatório de Auditoria 46/2006 do Tribunal de Contas – pág. 8.

A 1ª fase tem uma extensão de 13,5 Km, com via dupla, e fará a ligação dos concelhos de Almada e Seixal. Está subdividida em três linhas: Linha 1 - que faz a ligação entre Cacilhas e Corroios; Linha 2 – que liga o Pragal a Corroios; e a Linha 3, com início em Cacilhas e que irá fazer a ligação até à Universidade situada na Caparica.

Posteriormente, numa 2ª fase, está previsto a linha 1 ser estendida até ao Fogueteiro e numa 3ª fase a ligação entre Fogueteiro, Seixal e Barreiro. No total a rede ascenderá a 28 km de extensão (ver Figura 3).



Figura 3 - Rede atual e planeada do MST

O período da concessão é de 30 anos, com início em 12 dezembro de 2002 e final previsto para 2032. Nos termos do contrato, a prorrogação de prazo é possível no caso de reposição do equilíbrio financeiro e no caso de alterações

ao avanço das fases de construção da rede, desde que em conformidade com a lei vigente à data da prorrogação.

#### **4.2. CONSTRUÇÃO**

O início das obras deu-se em 11 de dezembro de 2002 e deveriam ter sido executadas em 36 meses, a fim de serem cumpridos os prazos programados, com a data prevista para a entrada em exploração a 11 de dezembro de 2005, facto que só viria a acontecer em 27 de novembro de 2008.

A construção foi marcada no início por vários constrangimentos que impediram a realização dos trabalhos de construção das ILD, dos quais se realça a não disponibilização dos terrenos nos prazos previstos, o que atrasou o início da exploração da totalidade da rede, em dezembro de 2005, conforme previsto.<sup>15</sup>

O início da exploração da 1ª fase da rede foi realizado de forma faseada, de acordo com as seguintes etapas:

- Etapa 1: 30 de abril de 2007 – Início da exploração do troço entre Corroios e Cova da Piedade;
- Etapa 2: 15 de dezembro de 2007 – Início da exploração do troço entre Corroios e a Universidade;
- Etapa 3: 27 de novembro de 2008 – Início da Exploração da totalidade da rede do MST.

---

<sup>15</sup> Relatório e Contas MTS, 2008 – pág. 2.

---

Nesta 1ª fase do projeto, o financiamento público correspondeu a 284 milhões de euros para construção das ILD, enquanto o material circulante e o equipamento de bilhética foram financiados pela Concessionária MTS, S.A., num valor de 55 milhões de euros. O investimento global desta fase atingiu um montante de 339 milhões de euros (ver Tabela 5).

*Tabela 5 - Estrutura de Financiamento da 1ª Fase*

	Financiamento	Montantes (€)
ILD	Estado	193.139.384
	Administração Local	15.000.000
	FEDER	75.544.445
	<b>Total do Investimento Público</b>	<b>283.683.829</b>
Material Circulante/ Equip. bilhética	Privado: Concessionária MTS	55.269.153
<b>Total</b>		<b>338.952.982</b>

Fonte: GMST

Para concluir este capítulo, apresenta-se a tabela seguinte (ver Tabela 6) onde estão resumidas as principais características contratuais da PPP MST.

*Tabela 6 - Síntese contratual da concessão do MST*

CONCEDENTE	. Estado
TIPO DE CONCURSO	. Contrato de Concessão
OBJECTO DO CONCURSO	. DBFOM - Design, build, finance, operate and manage
REGIME DO CONCURSO	. Prestação de Serviço Público
PRINCIPAIS DATAS	. Publicação das Bases - 22 Julho 2002 . Assinatura do Contrato - 12 Dezembro 2002 . Início do 1º do Processo de Renegociação - Dezembro 2004 . Início da exploração do troço entre Corroios e Cova da Piedade - 30 Abril 2007 . Início da exploração do troço entre Corroios e Universidade - 15 Dezembro 2007 . Conclusão da 1ª Renegociação "Acordo de Reposição" - 21 Novembro 2008 . Início da exploração da totalidade da rede da 1ª Fase - 27 Novembro 2008 . Início do 2º do Processo de Renegociação "Despacho Conjunto Sec. Estado Tesouro Finanças e Sec. Estado Transportes" - 5 Março 2011
LEGISLAÇÃO	. DL 33799 de 24 Agosto - Regulamento do Concurso . DL 167-A/2002 de 22 Julho - Bases do Concurso
ÁREA DE INFLUÊNCIA	. Almada, Seixal, Barreiro e Moita
DIMENSÃO	. 28 km (13,5 km na 1ª Fase)
INVESTIMENTO INICIAL	. Cerca de 339 milhões de euros

Fonte: Contrato de Concessão do MST e TC - RA 11/15

## **5. PROJETO MST**

### **5.1. PARTILHA DO RISCO**

O Contrato de Concessão prevê a transferência de riscos para a Concessionária no Capítulo IV, durante o período do contrato, onde se inclui:

- a) Atrasos, trabalhos a mais e defeitos de projeto ou da execução de obras;
- b) Processos de expropriações e constituição de servidões;
- c) Atraso no fornecimento de equipamentos ou material circulante, sua instalação, defeitos e manutenção;
- d) Exploração do serviço concessionado;
- e) Exigências decorrentes de normas legais ou determinações administrativas de natureza ambiental;
- f) Alteração à lei geral

A partir desta listagem de riscos considerada no contrato, foi elaborada uma matriz de alocação de risco, onde se incluem todos os riscos ponderados, afetos ao Concedente e à Concessionária (ver Tabela 7).



Tabela 7 - Matriz de alocação do risco da concessão do MST

TIPO DE RISCO		NÍVEL DE RISCO	RISCO ALOCADO A
Risco Político	Alterações Unilaterais	Baixo	Estado
	Eventos de Força Maior	Baixo	Estado
	Oposição do concedente à alteração de tarifas pela concessionária	<b>Elevado</b>	Privado
	Resgate	Baixo	Estado
	Resolução (Força Maior)	Baixo	Estado
	Sequestro	Baixo	Estado
Risco Operacional	Terrenos, expropriações e constituição de Servidões	<b>Elevado</b>	Misto
	Risco de Construção	Médio	Privado
	Atraso no fornecimento do material circulante	Médio	Privado
	Risco de qualidade de serviço	Baixo	Privado
	Manutenção de infraestruturas	Médio	Privado
	Reparações ao material circulante	Médio	Privado
	Seguros	Baixo	Privado
Risco Financeiro	Aquisição de novo material circulante	Médio	Privado
	Risco de Tráfego	<b>Elevado</b>	Misto
	Risco de exploração	Médio	Privado
	Valor Residual Activos	Baixo	Misto
	Caução	Baixo	Privado

Fonte: Contrato de Concessão do MST e TC - RA 11/15

De todos os riscos considerados na matriz, três deles foram classificados com um nível elevado de risco: 1) oposição do Concedente à alteração de tarifas; 2) terrenos e expropriações; 3) risco de tráfego. Sendo que claramente o risco que representou a maior ameaça ao projeto foi exatamente o de tráfego.

Apesar do contrato ter sido assinado com determinados pressupostos, nomeadamente admitiu-se que a procura seria suficiente para garantir a ausência de encargos para o Estado. No entanto foi prevista a possibilidade de o Estado vir a suportar o risco de tráfego, caso este não viesse a atingir determinados limites.

Estando o contrato baseado em compensações e pagamentos, com base num modelo de bandas de tráfego, onde dentro dos limites dessa banda a

Concessionária assume integralmente as flutuações de tráfego, mantendo constante a Base Tarifária Média (BTM) a pagar pelos utilizadores da infraestrutura. As compensações a receber ou os pagamentos a realizar seguem as fórmulas<sup>16</sup> definidas no contrato e são as seguintes:

- I. Tráfego real inferior ao limite inferior da banda (concedente compensa a concessionária)

$$BTM \times (PKT_{\text{limite inferior da banda}} - PKT_{\text{real}})$$

, em que *BTM* é a base tarifária média e *PKT* é o número de passageiros transportados por quilómetro.

- II. Tráfego real dentro da banda (concessionária paga ao concedente)

$$BTM \times (PKT_{\text{real}} - PKT_{\text{limite inferior da banda}}) \times 0,10$$

- III. Tráfego superior ao limite superior da banda (concessionária paga ao concedente)

$$BTM \times (PKT_{\text{real}} - PKT_{\text{limite superior da banda}}) \times 0,15 + BTM \times (PKT_{\text{real}} - PKT_{\text{limite inferior da banda}}) \times 0,10$$

---

<sup>16</sup> Contrato de Concessão pág. 38 e 39.

O gráfico seguinte pretende traduzir de uma forma visual o esquema de compensações contratuais descritas anteriormente (ver Figura 4).

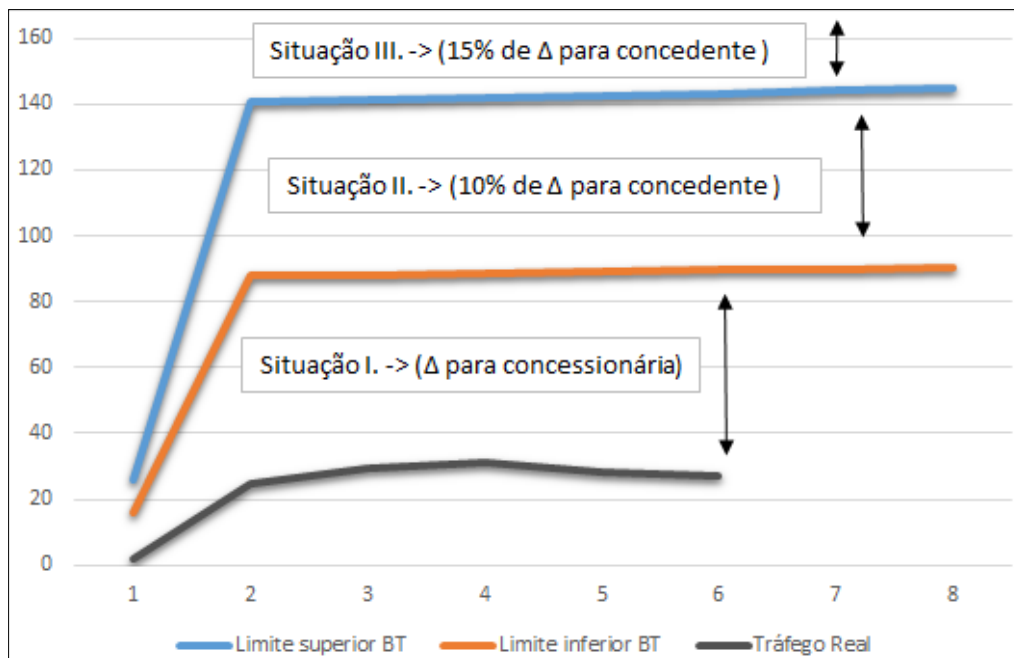


Figura 4 - Esquema das compensações no MST

Assim, abaixo do limite da banda inferior de tráfego, a Concessionária está salvaguardada do risco de tráfego, porque pode renegociar o contrato.<sup>17</sup>

No entanto, o Estado assumiu substancialmente o risco de tráfego através das compensações financeiras à Concessionária, pelo que não existe interesse na renegociação da concessão por parte da Concessionária. Com efeito, é possível constatar que o atual modelo contratual não se mostra vantajoso para o Estado, que assume grande parte do risco de tráfego, pagando anualmente à Concessionária indemnizações compensatórias.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Relatório de Auditoria 11/2015 do Tribunal de Contas – pág. 26.

<sup>18</sup> Relatório de Auditoria 22/2011 do Tribunal de Contas – pág. 9.

## 6. PEDIDOS E PROCESSOS DE RENEGOCIAÇÃO

### 6.1. A PRIMEIRA RENEGOCIAÇÃO

A não disponibilização dos terrenos nos prazos previstos, o que inviabilizou o início da exploração da totalidade da rede, em 12 de dezembro de 2005, nos termos do contrato, por razões alheias à Concessionária, deu origem ao primeiro processo de renegociação ao contrato, onde foram definidos os termos e pressupostos do cálculo da compensação a pagar pelo Estado também definidos prazos para o início da exploração da rede.

*“(...) após a adjudicação da concessão em julho de 2002, que previa o “arranque da exploração” em finais de 2005, o processo veio a conhecer atrasos (alheios à Concessionária) decorrentes da não disponibilização de terrenos para a construção, o que veio a provocar o início faseado da operação de transporte, tendo a exploração da rede integral arrancado apenas em novembro de 2008 (...).”<sup>19</sup>*

Este processo de renegociação foi lento, devido a várias condicionantes nomeadamente a instabilidade política vivida durante esse período, marcada pela governação de sucessiva de 3 Governos Constitucionais, que atrasaram o desenvolvimento do processo e ao seu arrastamento durante três anos.

---

<sup>19</sup> Relatório de Auditoria 11/2015 do Tribunal de Contas – pág. 17 - Esclarecimentos prestados pela MTS em 15/10/2014.

---

Embora o processo de renegociação com a Comissão de Acompanhamento tenha ficado concluído em agosto de 2007, o processo alongou-se para o ano seguinte e o acordo definitivo só foi assinado pela Concessionária e pelo Concedente em 21 de novembro de 2008, designado por “Acordo de Reposição”. Como resultante deste acordo o Estado suportou um encargo na ordem dos 77,5 milhões de euros, relativo a compensações por perda de receita, a encargos adicionais com ILD, contratação da operação e cedência de créditos, e custos de negociação (ver Tabela 8).

*Tabela 8 - Encargos suportados pelo Estado (Acordo de Reposição)*

<b>Encargos Públicos</b>	<b>Montante (€)</b>
Compensação por perda de receita	27.036.976
<b>Encargos com ILD</b>	
Indemnizações relativas a trabalhos adicionais	12.874.349
Encargos adicionais com estaleiros	29.169.423
Juros de mora relativos a trabalhos contratuais	541.118
Actualização preços dos trabalhos contratuais	5.676.213
Expropriações	262.345
<b>Total de encargos com ILD</b>	<b>48.523.448</b>
Contratação da operação cedência de créditos	1.679.643
Custos de negociação	225.000
<b>Total</b>	<b>77.465.067</b>

Fonte: GMST

## 6.2. A SEGUNDA RENEGOCIAÇÃO

O facto do volume de tráfego nunca ter atingido o limite mínimo da banda de tráfego de referência (ver Tabela 9), desde o período inicial da concessão (28 de novembro de 2008), levou a que o Concedente tenha mostrado interesse em

renegociar o contrato de concessão do MST, facto que, efetivamente aconteceu em 5 março 2011, através de Despacho Conjunto do Secretário Estado do Tesouro e Finanças e do Secretário de Estado do Transportes, dando início ao segundo processo de renegociação do MST, constituindo-se para o efeito uma comissão de negociação.

*Tabela 9 - Milhões de passageiros por km transportado - Previsto vs Real*

Ano	Milhões de passageiros transportados por km							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tráfego Previsto *	16,14	88,06	88,23	88,68	89,14	89,6	90,06	90,53
Tráfego Real	1,89	24,73	29,33	30,9	28,41	26,91		
Rácio T Real/T Previsto (%)	12%	28%	33%	35%	32%	30%	-	-

\* Limite mínimo da banda de referência

Fonte: MTS, SA, GMST e Anexo 4 ao Contrato de Concessão

O processo de renegociação do contrato tem três objetivos:

- a) Redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, adequando-o à procura real verificada;
- b) Reduzir o esforço financeiro do Estado com a concessão;
- c) Clarificar o texto contratual.

Apesar do processo ter tido início em março de 2011, tem-se arrastado por vários motivos tendo inclusivamente sido interrompido em 2012 e novamente retomado em 2014. O atraso verificado neste processo não contribui, de forma positiva, para o objetivo de redução de encargos públicos.

Em representação do Estado, o Instituído da Mobilidade e dos Transportes (IMTT), justifica o atraso na conclusão processo de renegociação pela acumulação de outros processos de negociações, pela falta de recursos afetos à gestão de contratos e pela inadequação dos seus estatutos. Facto é que o IMTT não elaborou relatórios de acompanhamento da concessão, não produziu um regulamento ou manual de fiscalização e não acionou quaisquer processos de multa.

Quanto à Concessionária, refere que só tomou conhecimento da comissão de negociação que representa o Concedente oito meses depois da sua constituição, quando foi convocada para a primeira das 8 reuniões que se realizaram entre novembro de 2011 e julho de 2012, de onde não existiram quaisquer desenvolvimentos. A Concessionária esclarece que desde de 2012 não foi contactada para prosseguir as negociações.

Em junho de 2014, o IMTT refere que o Estado com a “(...) constituição da UTAP em 2012 dotou-se de uma estrutura vocacionada para a negociação destes contratos, ao contrário das anteriores comissões de negociação que eram totalmente compostas por elementos que acumulavam pontualmente essa função às suas funções correntes, gerando, assim, algumas falhas de comunicação entre os diversos intervenientes e condicionando o bom funcionamento dessas comissões. A UTAP, devido ao elevado número de parcerias em renegociação, nomeadamente as parcerias rodoviárias ainda não teve disponibilidade para iniciar os trabalhos da comissão nomeada em março

*de 2014, prevendo, no entanto, que o processo de renegociação do MST se possa iniciar durante o primeiro semestre de 2015.”<sup>20</sup>*

Da informação emitida pelas diversas entidades<sup>21</sup> envolvidas nesta matéria, constata-se que:

- I. A negociação, iniciada em 2011, ainda não atingiu nenhum dos objetivos propostos;
- II. A demora deste processo é maioritariamente da responsabilidade do Estado, uma vez que:
  - a) A primeira comissão de negociação demorou oito meses para iniciar contactos com a Concessionária;
  - b) O Concedente demorou cinco meses a constituir a segunda comissão;
  - c) A segunda comissão, sete meses após a sua constituição, ainda não tinha iniciado os trabalhos.
- III. Falhas de comunicação entre as partes. Informação relevante como a existência de uma nova equipa de negociação e a suspensão das reuniões de negociação não tem sido formalmente comunicada à MTS.

O processo de renegociação do contrato de concessão do MST não está finalizado, nem apresenta desenvolvimentos, pondo em causa a concretização do objetivo de diminuição dos encargos públicos.

---

20 Relatório de Auditoria 11/2015 do Tribunal de Contas – pág. 19.

21 Instituto da Mobilidade e Transportes, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Tribunal de Contas e MTS.

---



## 7. LIÇÕES DO CASE-STUDY DO MST

O atraso da entrada em exploração da 1ª fase do MST, motivado pela não disponibilização de terrenos à Concessionária por parte do Concedente, resultou num acordo em que o Estado suportou um encargo na ordem dos 77,5 milhões de euros, relativo a compensações por perda de receita, a encargos adicionais com ILD, contratação da operação e cedência de créditos, e custos de negociação.

Juntando a este facto, as indemnizações compensatórias anuais entregues pelo Estado à Concessionária, a concessão do MST custou ao Estado, entre 2005 e o início de 2011, 101 milhões de euros a mais do que o previsto inicialmente (ver Tabela 10).

*Tabela 10 - Encargos adicionais do Estado (Jan. 2011)*

<b>Investimento Público Inicial</b>	<b>283.683.829 €</b>
<b>Encargos Adicionais do Projecto</b>	
Acordo de reequilíbrio financeiro	77.465.067 €
Indemnizações compensatórias	23.141.177 €
<b>Total de encargos adicionais</b>	<b>100.606.244 €</b>
<b>Total de investimento público</b>	<b>384.290.073 €</b>

Fonte: GMST e IMTT

Em 2013, de acordo com o Relatório de Auditoria 11/15 do Tribunal de Contas, este valor tinha sido agravado em cerca de 24 milhões de euros (cerca de 8 milhões de euros por ano).

Considerando constante esse incremento anual de 8 milhões de euros em indemnizações compensatórias, a PPP do MST terá no final de 2016 terá

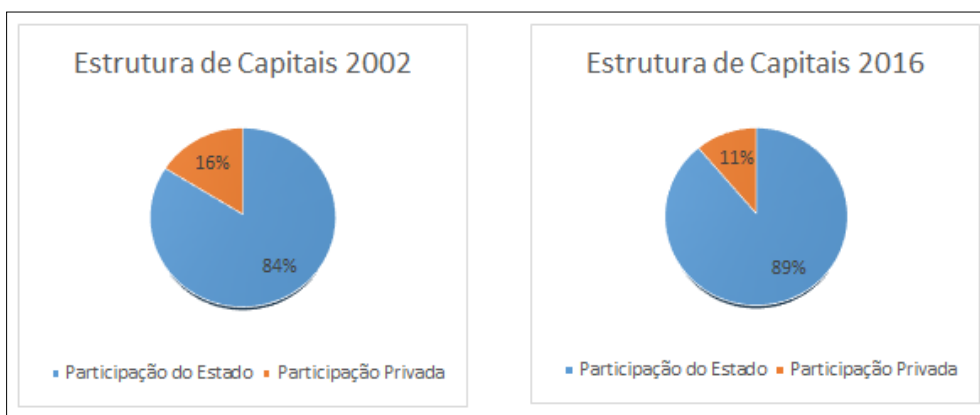
encargos adicionais acumulados de cerca de 149 milhões de euros (ver Tabela 11), o que corresponde a um acréscimo de 52% relativamente ao valor inicial de 284 milhões de euros.

*Tabela 11 - Estimativa de compensações acumuladas a pagar pelo Estado em 2016*

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Compensações pagas pelo Estado (milhões €)	101	109	117	125	133	141	149

A imagem seguinte (ver Tabela 12) compara a estrutura de capitais públicos e privados envolvidos na PPP entre os anos de 2002 e 2016.

*Tabela 12 - Comparação da Estrutura de Capitais entre 2002 e 2016*



Devido a estas compensações, verificou-se que em 2011 o Estado suportou um valor de 0,28€ por PKT no MST, valor bastante elevado quando comparado com o Metro de Lisboa e Metro do Porto, em que o Estado suporta custos de 0,03€ e 0,05€, respetivamente.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Relatório de Auditoria 22/2011 do Tribunal de Contas – pág. 32.

Já em 2014, o Estado suportou um valor de 0,49€ por PKT no MST, enquanto por comparação com a Fertagus suportou 0,03€ por PKT.<sup>23</sup>

Os dados existentes não indicam que a curto/ médio prazo a situação se altere de maneira a que o Estado Concedente deixe de pagar à Concessionária indemnizações compensatórias por insuficiência de tráfego.

Inclusivamente, a Concessionária refere em 2011 que *“(...) com o modelo, desenho e dimensão atual da rede MST, não se vislumbra capacidade significativa para virem a ser reduzidas as compensações no curto-médio prazo, salvo eventualmente através de um aumento do tarifário – mas, mesmo este, dependente da elasticidade da procura – e mediante a redução da oferta, suprimindo circulações durante os períodos de menor afluência e alterando as horas de início e final da operação diária.”*<sup>24</sup>

Nesse sentido, é de todo aconselhável que o Estado conclua o processo de renegociação e que atinja os objetivos propostos:

- d) Redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, adequando-o à procura real verificada;
- e) Reduzir o esforço financeiro do Estado com a concessão;
- f) Clarificar o texto contratual.

---

23 Relato de Auditoria aos Encargos do estado com PPP Ferroviárias do Min. Finanças - IGF, 2014 – pág. 4.

24 Relatório de Auditoria 22/2011 do Tribunal de Contas – pág. 31.

---

## 8. CONCLUSÕES

A Parceria Público-Privada do Metro Sul do Tejo partiu de determinados pressupostos, que se revelaram excessivamente otimistas e que não foram devidamente acautelados pelo Estado no Contrato de Concessão. Nomeadamente, admitiu-se que a procura seria suficiente para garantir a ausência de encargos para o Estado, no entanto foi prevista a possibilidade de o Estado vir a suportar o risco de tráfego, caso o projeto não atingisse determinados limites, o que acabou por acontecer.

Constata-se que os riscos de reequilíbrio financeiro relacionados com o pagamento de indemnizações compensatórias não foram tidos em conta, em sede de análise das propostas apresentadas pelos concorrentes, onde apenas foi ponderado o investimento público inicial com as ILD. Ou seja, não foi avaliado o risco de eventuais encargos com as indemnizações compensatórias relativamente ao ciclo de vida do projeto.

Esta falha tem-se refletido em avultadas compensações anuais para os cofres do Estado, tendo em consideração o valor médio das indemnizações compensatórias devidas pelo Estado à Concessionária na ordem dos 8 milhões de euros anuais.

Constata-se ainda que, o Estado para além de não ter acautelado devidamente os seus interesses no Contrato de Concessão, continua a adiar a correção dessa situação ao arrastar a resolução deste processo desde 2011.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Annual meeting of senior PPP officials, Overview of global PPP markets.* (2013). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico - Price Waterhouse Coopers.
- Araújo, J. F. (2007). *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*. Espanha, Corunha: Universidad Nacional de Educación a Distancia: Conferência da UNED (1-16).
- Araújo, J., & Silvestre, C. (2014). *As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infra-estruturas rodoviárias: experiência recente em Portugal*. Revista de Administração Pública – RAP vol. 48, nº 3, maio-junho, 2014, pp. 571-593.
- Basílio, M. (2014). *The Portuguese experience with PPPs in the transport sector A DEA approach*. Portuguese Journal of Accounting and Management Nov. 14. 9-38.
- Bonomi, C. A. (2002). *Project Finance no Brasil: Fundamentos e Estudos de Casos*. RJ: Editora Atlas.
- Cheung, E., Chan, A., & Kajewski, S. (2012). *Factors contributing to successful public private partnership projects, Comparing Hong Kong with Australia and the United Kingdom*. Journal of Facilities Management Vol.10, Nº1, 2012, pp. 45-58.
- Cruz, C., & Marques, R. (2013). *can management contracts avoid the PPP Renegotiations? Lessons from the water sector*. Technical University of Lisbon.
- Daube, D., Vollrath, S., & Alfen, H. (2007). *A comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as financing forms for PPP projects in Germany*. International Journal of Project Management.
- Engel, E. F. (2009). *Soft Budgets and Renegotiations in PPP*.
- Esty, B. (2004). *Why Studdy Large Projects? An Introduction to research on Project Finance*. European Financial Management. Vol. 10, No 2, 2004, 213-224.
- Fight, A. (2006). *Introduction to Project Finance*. 1ª Ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Glaister, S. S. (2000). *Getting Partnerships Going: public private partnerships in transport*. Institute for Public Policy Research.
- Grimsey, D., & Lewis, M. (2004). *Puplic Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing Limited - UK.
- Grimsey, D., & Lewis, M. (2005). *Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*. Accounting Forum, 29 (4), 345-378.
- Grimsey, D., & Lewis, M. (2005). *The economics of public private partnerships UK*. Edward Elgar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Grimsey, D., & Lewis, M. (2007). *Public Private Partnership and Public Procurement*. Agenda, A Journal of Policy Analysis & Reform, Vol 14, N.º 2, 171-188.
- Guasch, J. (2009). Corruption and concession renegotiations. Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Elsevier*, 185-190.
- Guasch, J. L. (2005). *Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiation*.
- Guasch, J., Benitez, D., Portables, I., & Flor, F. (2014). *Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure: Renegotiations, how to approach them, and economic outcomes*. OECD. Discussion Paper No. 2014-18.
- Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons*. Royal Institute of Public Administration, Vol 69, Spring, 3-19.
- Jackson, P. (2012). *Value for Money an International developmente:Decosntructing myths to promote a mo constructive discussion*. OCDE.
- Ke, Y. W. (2010). Preferred Risk allocation in China's PPP Projects. *International Journal of Project Management*, 483-492.
- Linder, S., & Rosenau, P. (2000). *Mapping the Terrain of the Public-Private Partnership*. Rosenau, P. (Ed.), Public-Private Policy Partnership pp. 1-18, The MIT Press, Cambridge.
- Marques, R. &. (2014). *Empirical Evidence for Renegotiation of PPP - Contracts in the Road Sector*. American Society of Civil Engineers.
- Marques, S., & Silva, D. (2008). *As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*. Revista de Estudos Politécnicos, Vol 29, N.º 10, 033-050.
- Mawutor, J. K., & Kwadwo, O. (2014). *The Role of Project Finance in Contemporary Financing: "Theoretical Perspective"*. Accounting and Finance Research, Vol. 3, No. 4; 2014.
- McDowall, E. (2003). *Applications of risk management strategies in public-private partnerships procurement*. London.
- Meirinhos, M. &. (2010). *The case study as research strategy in education*. Instituto Politécnico de Bragança.
- Monteiro, R. (2007). *PPP and Fiscal Risks Experiences from Portugal*. Budapest: International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from PPP.
- Moszoro, M., & Krzyzanowska. (2011). *Implementing Public-Private Partnerships in Municipalities*. Working Paper - IESE Business School, University of Navarra, Fev.2011 .
- Nisar, T. (2007). *Risk Management in Public-Private Partnership Contrats*. Public Organiz Rev 2007, 7: pp. 1-19 .
- O Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas (a Experiência Portuguesa)*. (2006). Tribunal de Contas - IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP. Maputo: Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Port.
- Oblak, R., Bisticic, A., & Juvogovic, A. (2013). *Pulbic-Private Partnership - Management Model os Croatian Seaports*. Europeam Management Journal , Vol. 18, pp. 79-102.


## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money.* (2008). Paris: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- Sadka, E. (2006). *Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective*. IMF Working Paper. WP/06/77.
- Sarmiento, J. &. (2015). Anatomy of PPP: their creation, financing and renegotiations. *International Journal of Managig Projects in Business*, pp. 94-122.
- Sarmiento, J. &. (2016). *Renegotiating PPP*. ECGI.
- Sarmiento, J. (2010). *Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public SectorThe Portuguese Experience*. OECD Journal on Budgeting, 2010(1),1.
- Sarmiento, J. (2011). *The Use of PPPs in Portugal*. Paris: 4th Annual OECD Symposium on PPP.
- Sarmiento, J. (2012). *Reequilíbrios Financeiros - Case-Study Fertagus*. Lisboa: Observatório Parcerias Público Privadas.
- Sarmiento, J. (2015). *Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal*. Revista TCEMG 20-30.
- Sarmiento, J., & Reis, R. (2013). *Buy back PPPs. An arbitrage opportunity*. . OECD Journal on Budgeting. .
- Sarmiento, J., & Renneboog, L. (2014). *Public-Private Partnerships: Risk Allocation and Value for Money*. TILEC.
- Scott, J. T. (2009). *Cost-benefit analysis for global public-private partnerships: an evaluation of the desirability of intergovernmental organizations entering into public-private partnerships*. The Journal of Technology Transfer, vol. 34, issue 6, pages.
- Silva, M., & Rodrigues, H. (2005). *Parcerias Público-Privadas e eficiência empresarial colectiva*. CEDRES. JEL: M13, H50, O20, C14.
- Takashima, R., Yasi, K., & H., T. (2010). *Governments guarantees and risk sharing on public-private partnerships*. Review of Financial Economics, Elsevier, pp 78-73.
- Vries, J. (2010). *Is New Public Management Really Dead?* OECD Journal on Budgeting, 2010 (1), 1-5.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research - Design and Methods*. SAGE Publications.
- Yin, R. K. (2004). *Case Study Methods*.
- Zainal, Z. (2007). *Case Study as Research Method*. Jurnal Kemanusiaan.

## ANEXOS

# ANEXO 1 – CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE NEGOCIAÇÃO DA RENEGOCIAÇÃO DA CONCESSÃO (11.04.2011)

  
S. R.


**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**


— ♦ —

**DESPACHO**

Considerando que:

- O Decreto-Lei n.º 167-A/2002, de 22 de julho, aprovou as Bases da Concessão que contém o regime legal aplicável à concessão e autorizou a outorga do contrato de concessão, à sociedade MTS – Metro, Transportes do Sul, S. A., cuja minuta foi aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 102-A/2002, de 22 de julho;
- Posteriormente, foram renegociados os termos daquele contrato de concessão, pelo que através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2008, de 24 de Janeiro, foi aprovada a minuta do aditamento ao contrato de concessão;
- No ano de 2009 – primeiro ano completo de exploração da totalidade da rede da primeira fase – a procura real verificada ficou bastante aquém da procura prevista na banda de referência, constante do contrato de concessão, para o mesmo ano;
- As projeções apresentadas pela concessionária para 2010 e 2011, embora reflectam um aumento do nível de procura estimada, estão ainda assim longe de atingir os níveis previstos na banda de referência para este período;
- Situando-se a procura real num patamar bastante inferior à procura prevista, importa adequar a oferta em conformidade, de modo a prevenir situações de sobredimensionamento dos requisitos impostos pela concessão – face à realidade actual – e introduzindo assim uma maior racionalização dos custos incorridos pelo erário público com esta concessão;
- O referido sistema de metropolitano ligeiro de superfície está inserido numa região servida por diferentes modos de transporte público de passageiros, nomeadamente linhas de transporte público rodoviário, ligações fluviais à zona norte da Área Metropolitana de Lisboa, e por duas linhas de transporte ferroviário pesado de passageiros;
- O sistema de metropolitano tem alguns interfaces com aqueles modos de transporte mas constata-se a sobreposição de serviços ou a falta de conexões ou adequados interfaces entre os diversos modos;



  
S. R.

**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**

— ♦ —

h) A renegociação da concessão do sistema de metropolitano ligeiro de superfície apenas poderá produzir os efeitos pretendidos, ou seja, racionalização de recursos, optimização da oferta, potenciação da procura, melhor serviço público, sobretudo se for integrada numa avaliação global e precisa de toda a oferta de transporte público na margem sul do Tejo.

Considerando que o estudo e preparação de alterações à concessão se encontra regulada pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, o qual prevê a constituição de uma comissão de negociação;

Considerando que a constituição dessa comissão deve observar o disposto nos números 3 a 9 do artigo 8.º daquele decreto-lei;


Considerando que as comissões de acompanhamento e de negociação de projectos de parcerias público-privadas são constituídas mediante despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e da tutela sectorial, sendo, neste caso, do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º do referido decreto-lei;

Considerando que a renegociação desta concessão é uma das medidas de consolidação orçamental previstas na lei do Orçamento do Estado para 2011 e no Programa de Estabilidade e Crescimento, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro;


Assim, determina-se o seguinte:

**1 - É constituída uma Comissão de Negociação para a renegociação da concessão do projecto, construção, financiamento, fornecimento de equipamentos e de material circulante, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, com a seguinte composição:**

- Eng.º Carlos Alberto do Maio Correia, que coordena, em representação do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, como membro efectivo;







**GOVERNO DE  
PORTUGAL**

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

246  
0

02.FEV.15 00138

TRIBUTOS DE CAIXA  
DIRECCAO-GERAL  
15.FEV.15 4030  
RECEPCAO

Exmo. Senhor  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
M. I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

*A. Nee 15*  
*1. Encarregado de*  
*2. Incluir no livro*  
*Leonor*

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOTA REFERÊNCIA	DATA
01/18689	30-12-2014	EN-14-2015	05-01-2015
		Proc. 12.01	

*4 B.01.4815 f*

**ASSUNTO:** Relatório de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias. Exercício do contraditório

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Em referência ao ofício n.º 18489, de 30 de dezembro de 2014, encarregue-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de enviar a V. Exa fotocópia da Informação n.º 63/2015, de 9 de janeiro, da Inspeção-Geral de Finanças, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete


*Cristina Sofia Dias*

Cristina Sofia Dias

C/c: SEF

BOT 3 2'15 1941

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças  
Av. da República, 259 - 1050-009 LISBOA, PORTUGAL  
Tel. +351 21 885 18 86 FAX. +351 21 885 42 82 Email: gabinete.gest@www.portugal.gov.pt

  
S. R.

**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**

\_\_\_\_\_

b) Dr. Ernesto Mendes Batista Ribeiro, em representação do Ministério das Finanças e da Administração Pública, como membro efectivo;

c) Eng.ª Maria Cristina Cunha Resende Elvas, em representação do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, como membro efectivo;

d) Maria Luísa Faria da Costa Morais Marques Junior, em representação do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, como membro suplente;

e) Dr. Vítor Manuel Batista Almeida, em representação do Ministério das Finanças e da Administração Pública, como membro suplente.

2 - A Comissão apresenta, no prazo de 60 dias, o relatório a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, podendo ser prorrogado por 30 dias, se necessário;

3 - O relatório inclui um estudo e proposta de alterações à concessão com objectivo de, designadamente:


a) Redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo, adequando-o à procura real já verificada;

b) Reduzir o esforço financeiro do Estado com esta Concessão;


c) Clarificar o texto contratual, designadamente, nas matérias em que este se verifica omissão.

4 - A participação na comissão de negociação não confere direito a qualquer remuneração adicional

5 - O presente despacho produz efeitos a partir da data da sua assinatura.



## ANEXO 2 - RELATO DE AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS 2014 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO (IGF)

  
INSTITUTO AUDITORIA FINANCEIRA

**ANEXO**  
Análise das conclusões proferidas pelo TC no Relatório de Auditoria aos Encargos do Estado com Parcerias-Público Privadas (PPP) Ferroviárias.

**Conclusão 1**  
"Desde 2011 que o Estado tem em curso processos de negociação dos contratos de concessão com as concessionárias sem que tenha havido resultados ou sequer progressos nas negociações."

Sobre esta matéria refere-se que se encontra em renegociação o contrato do MST visando: *I)* redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, adequando-o à procura real já verificada; *II)* reduzir o esforço financeiro do Estado com a concessão; e *III)* clarificar o texto contratual.


No tocante à concessão FERTAGUS encontra-se em curso um processo de renegociação do contrato de concessão onde a questão do reequilíbrio financeiro do contrato será tida em conta.

**Conclusão 2**  
"A comunicação entre o Estado e as concessionárias tem sido deficiente, no âmbito dos processos negociais em curso, e o Tribunal não encontrou evidências de que o Estado tenha sido diligente para a obtenção de acordos que sejam mais favoráveis para os interesses públicos em causa."

O Estado através da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) visa, obrigatoriamente, a defesa do interesse público, seja no lançamento das parcerias, no seu acompanhamento e na revisão dos acordos em curso, aliás nem podia ser de outra forma, pois a intervenção da UTAP deve necessariamente pautar-se pela defesa dos interesses do Estado.

**Conclusão 3**  
"A gestão dos contratos de concessão PPP ferroviárias da responsabilidade do INT é insuficiente e o Estado tem revelado inércia quanto a dudar aquele Instituto das condições necessárias para melhorar essa gestão."

3

  
INSTITUTO AUDITORIA FINANCEIRA

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) tem competências referentes à fiscalização da atividade operacional das concessionárias, e terá desenvolvido a sua atividade de acordo com os meios considerados adequados, embora seja desejável melhorar a atividade de fiscalização que tem vindo a ser desenvolvida pelo IMT, pelo que estão em fase de revisão os estatutos desta entidade com vista a uma maior adequação à realidade atual.

**Conclusão 4**  
"Até 2013, os encargos do Estado com as concessões ferroviárias ascenderam a 205,5 milhões de euros. A concessão Fertagus custou 80 milhões de euros, desde 1999. A concessão MST custou 125,5 milhões de euros, desde 2005."

**Conclusão 5**  
"A partir de 2011, o Estado deixou de ter encargos com a concessão Fertagus, como contrapartida da prorrogação do contrato por mais 9 anos, até 2019."

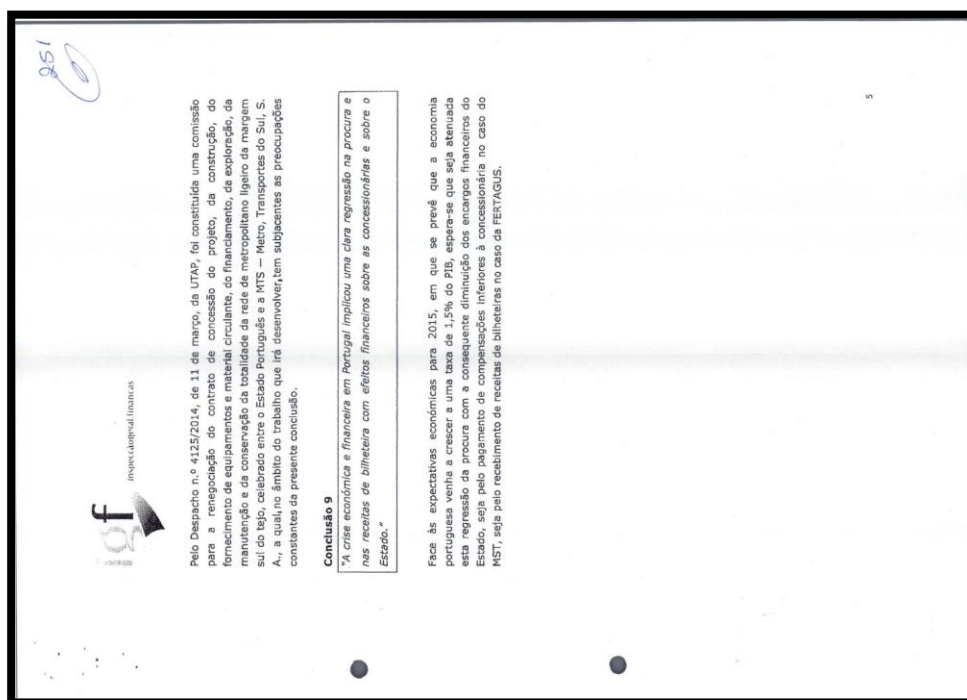
**Conclusão 6**  
"Na concessão MST, o Estado pagou 29,7 milhões de euros à concessionária devido ao atraso de três anos no início da exploração."

**Conclusão 7**  
"Em todo o período da concessão, o serviço de transporte custou ao Estado, em média e por passageiro-quilómetro, cerca de 3 céntimos, na concessão Fertagus, e 49 céntimos, na concessão MST."

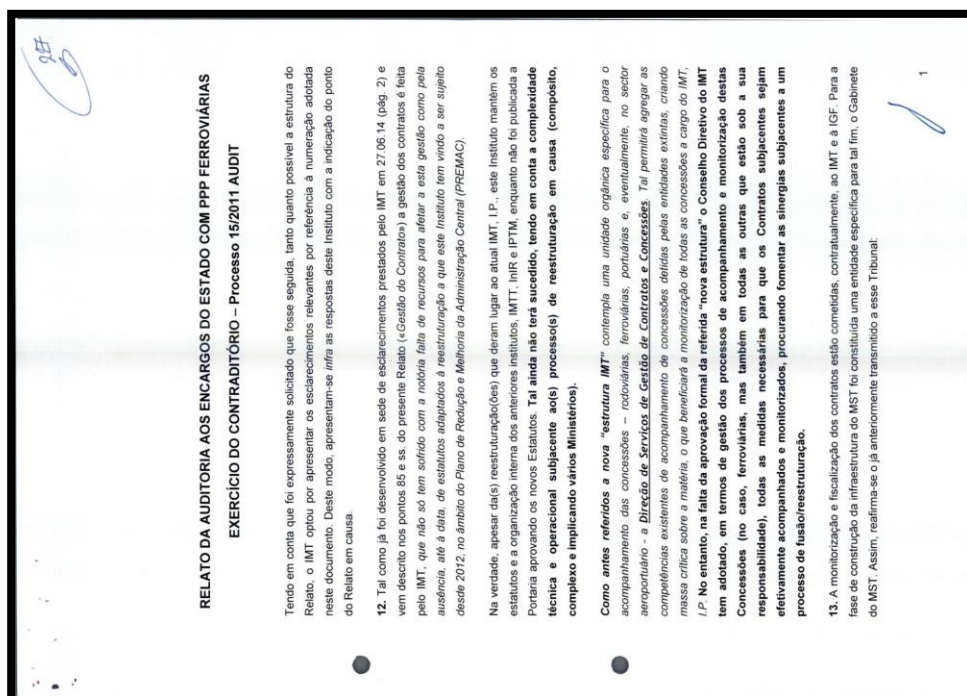
Quanto a estas 4 últimas conclusões nada há a referir, na medida em que correspondem à situação verificada.

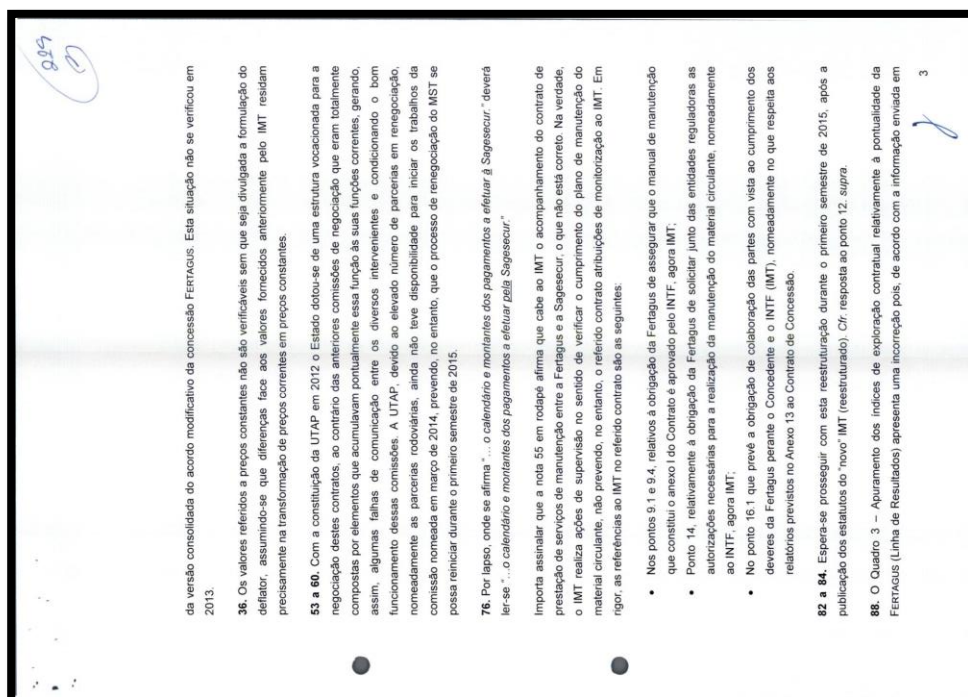
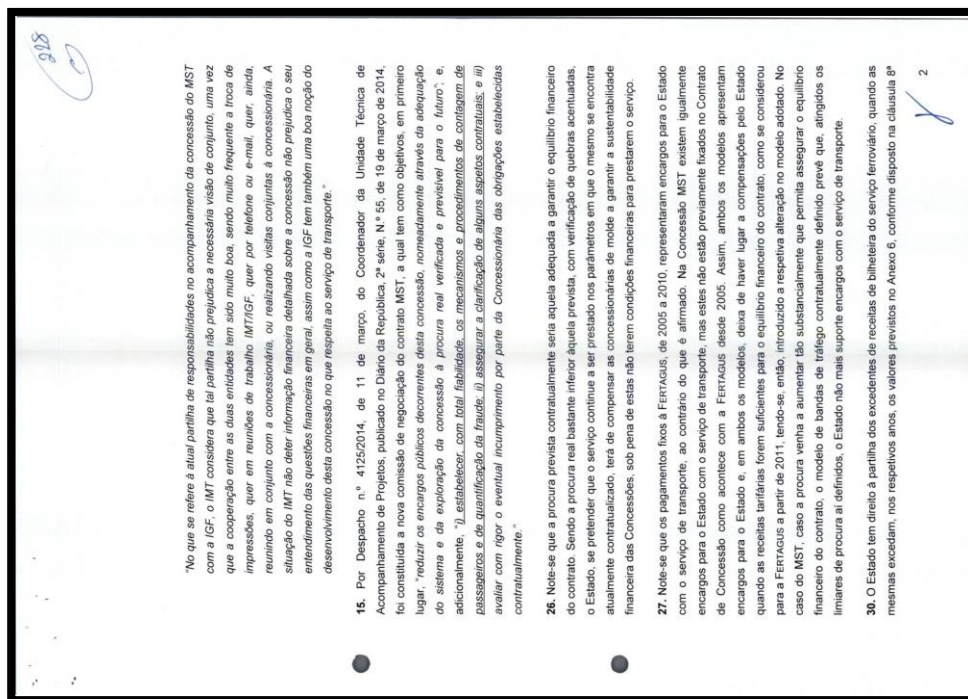
**Conclusão 8**  
"Nas duas concessões, confirma-se o elevado risco para o Estado da utilização do sistema de bandas de tráfego, nomeadamente quando não existam históricos de procura e numa economia com riscos cíclicos de períodos de contração económica."

4



### ANEXO 3 - RELATO DE AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS 2014 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO (IMT)







930

resposta ao questionário em 27/06/2014 (questão 8), o que se afirma é que o concessionário cumpre os níveis de pontualidade definidos no Contrato de Concessão, apesar de algumas perturbações que não são da sua responsabilidade, conforme quadro:

Índices Pontualidade	Contrato	2011	2012	2013
IP-3	> 95%	96,02%	96,07%	97,07%
IP-5	> 96%	98,97%	98,19%	98,90%
IP10	> 98%	99,76%	99,42%	99,69%

99. Na Concessão FERTAGUS, a partir de 2005, o Estado não é mais penalizado por reduções da procura face aos valores previstos, sendo esse risco totalmente assumido pela Concessionária. Antes pelo contrário, ficou prevista contratualmente a parilha com o Estado dos excedentes de receitas face ao previsto no modelo, situação em que o Estado é beneficiado face ao previsto, não existindo contratualmente qualquer situação em que o Estado seja penalizado por se verificar uma procura efetiva inferior à estimada.

113. Cumpre esclarecer, quanto a este ponto, que as previsões da procura não foram impostas pelo Estado. Com efeito, para preparação dos trabalhos que precederam o lançamento do concurso, o Estado procedeu, em ambos os casos, a estudos de procura que integrou na documentação das peças do concurso. Na primeira fase de apresentação de propostas os concorrentes apresentaram as suas próprias estimativas e, com base nessas estimativas, apresentaram as suas propostas de serviço de transporte. Para a segunda fase do concurso, a fase negocial com apenas os dois concorrentes melhor classificados na fase inicial, era necessário estabelecer um referencial comum para basear as negociações, tendo nessa fase o júri dos concursos fixado uma procura com base nas propostas dos dois concorrentes admitidos à fase de negociação.

114. Note-se que a renegociação realizada com a FERTAGUS, que levou ao contrato de 2005, foi realizada com base nas condições previstas no Contrato de Concessão inicial assinado em 1999, o qual, na sua cláusula 12.ª, determinava diferentes consequências em função da procura verificada nos três primeiros anos de exploração. Para a procura que se veio a verificar nesse período – sempre inferior à banda inferior de tráfego – o contrato determinava o regate excepcional da concessão ou a sua renegociação, isto é, não permitia a manutenção das condições de execução do contrato iniciais. Deste modo, verificando-se aquele cenário de procura, ou as partes acordavam novas condições contratuais, num contexto de uma renegociação que poderia abranger todas as matérias relativas à concessão, ou, caso não se alcançasse um entendimento entre as partes, o vínculo contratual terminava na sequência do regate excepcional da concessão. Já no caso da concessão MST não foi prevista uma disposição semelhante que permitia ao

4

931

Estado impor uma alteração dos termos negociais em face dos níveis de procura efetivos e balize os termos em que a mesma deverá ter lugar, pelo que não só a posição negocial do Estado não se encontra acauzelada da mesma forma, como também deve notar-se que a renegociação a realizar terá sempre que observar os limites impostos pelas regras de contratação pública aplicáveis.

173. Mesmo tendo em consideração as diferenças que possam existir nos valores devido à utilização de preços constantes, não se entendem os valores apresentados no Gráfico 8 para os anos de 2012 e 2013. Estes valores parecem ter considerado o saldo entre os valores previstos para a TUI no modelo financeiro e os reclamados pela Concessionária a título de reequilíbrio financeiro. Contudo, deveriam considerar-se os valores efetivamente cobrados pela REFER em 2012 e 2013 (superiores aos do modelo e que motivam o pedido de REF) e os reclamados a título de reequilíbrio financeiro e recalculado esse saldo.

179. Na verdade, a hipótese assinalada no presente ponto não foi verificada factualmente. A possibilidade de parilha de risco da TUI prevista no contrato não permite, à data, afirmar que “foram consideradas no período 2012-2013 responsabilidades partilhadas entre o Concedente e a Concessionária”, assim como fazer constar do saldo do Estado com a utilização da infraestrutura valores relativos a um reequilíbrio financeiro pedido pela Concessionária, mas não assumido ou negociado pelo Estado, tendo sido criada para o efeito uma comissão de negociação. No despacho n.º 15885/2013 de 10 de Dezembro de 2013, que designa o presidente desta Comissão, fica clara a esta situação na alínea c) dos considerandos, que diz o seguinte:

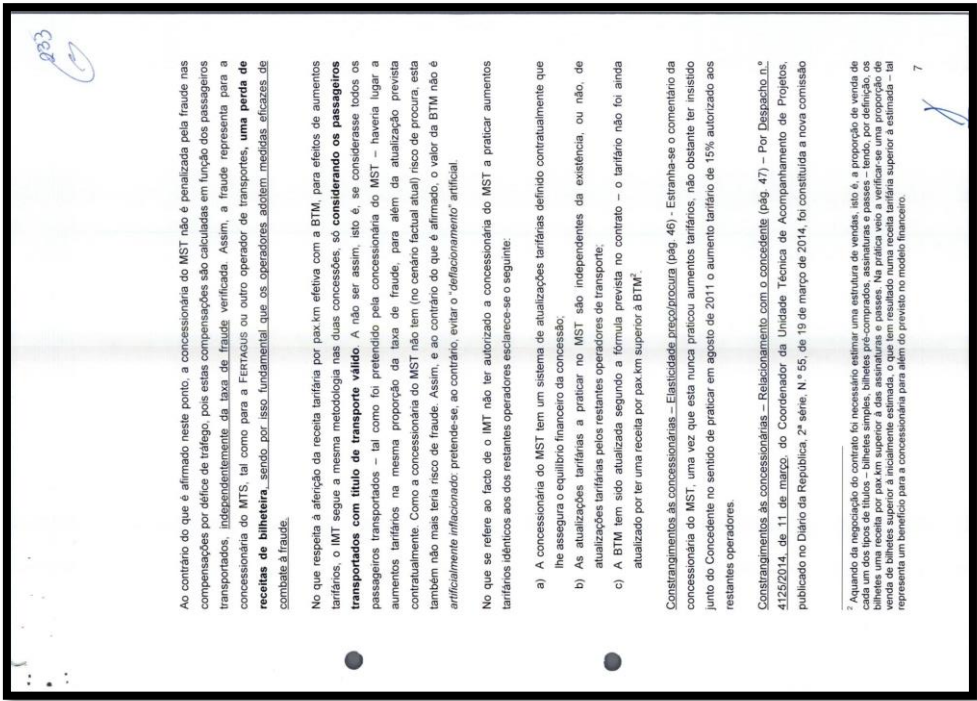
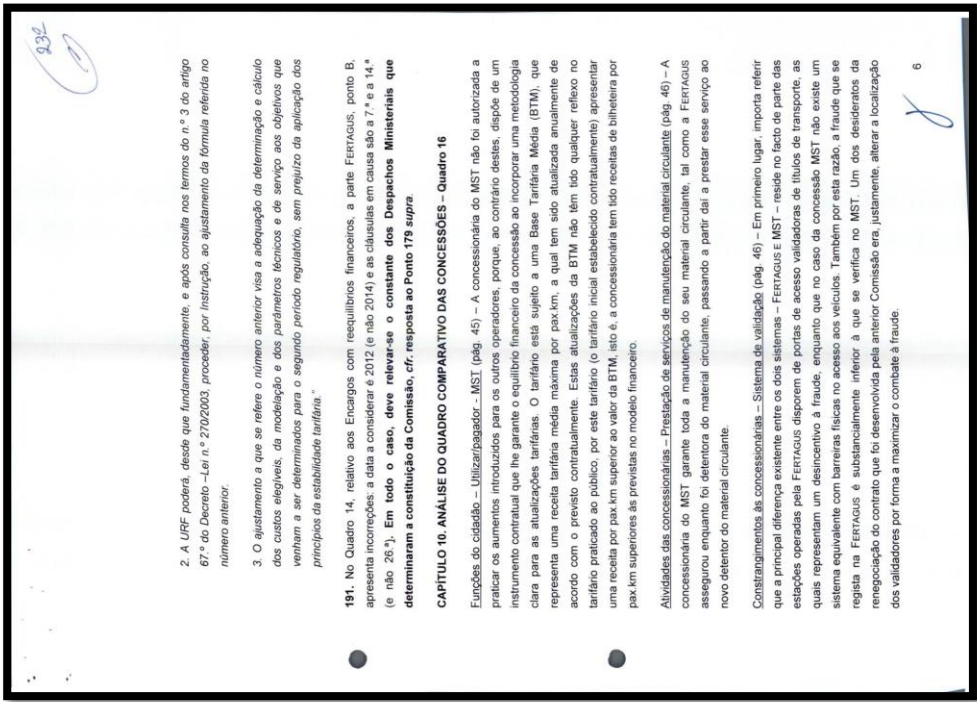
“Da análise realizada pelo concedente à pretensão da Concessionária não resulta, no entanto, clara a verificação dos pressupostos do instituto da reposição do equilíbrio financeiro, parecendo justificar-se, ao invés, o início de um procedimento formal de negociação do Contrato de Concessão, tendo em vista a ponderação de todas as circunstâncias que concorrem para a alegada alteração do equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão e, em particular, o apuramento sobre se, e em que medida, a compensação foi ou não já assegurada através da atualização tarifária extraordinária ocorrida em 2011”.

180. Esta afirmação é uma possibilidade caso não existam implicações de eventuais revisões ou ajustamentos no regime de tarifação até 2019, no âmbito do artigo 45.º (segundo período regulatório) do Regulamento n.º 630/2011, de 12 de Dezembro, que dispõe:

“1. Até ao termo do primeiro período regulatório” a URF, terá auditorias à formulação, à metodologia de cálculo e respetiva aplicação à tarifa base, da tarifa de recuperação total de custos e de outras tarifas que sejam aplicadas ao abrigo do presente regulamento.

5

<sup>1</sup> O primeiro período regulatório corresponde a 2012-2015.



## ANEXO 4 - RELATO DE AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS DE 2014 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO (MTS)

*1. Alteração de 12 cêntimos*  
*2. Juntar ao livro*  
*3. Juntar ao livro*  
*4. Juntar ao livro*  
*5. Juntar ao livro*  
*6. Juntar ao livro*  
*7. Juntar ao livro*  
*8. Juntar ao livro*  
*9. Juntar ao livro*  
*10. Juntar ao livro*  
*11. Juntar ao livro*  
*12. Juntar ao livro*  
*13. Juntar ao livro*  
*14. Juntar ao livro*  
*15. Juntar ao livro*  
*16. Juntar ao livro*  
*17. Juntar ao livro*  
*18. Juntar ao livro*  
*19. Juntar ao livro*  
*20. Juntar ao livro*  
*21. Juntar ao livro*  
*22. Juntar ao livro*  
*23. Juntar ao livro*  
*24. Juntar ao livro*  
*25. Juntar ao livro*  
*26. Juntar ao livro*  
*27. Juntar ao livro*  
*28. Juntar ao livro*  
*29. Juntar ao livro*  
*30. Juntar ao livro*  
*31. Juntar ao livro*  
*32. Juntar ao livro*  
*33. Juntar ao livro*  
*34. Juntar ao livro*  
*35. Juntar ao livro*  
*36. Juntar ao livro*  
*37. Juntar ao livro*  
*38. Juntar ao livro*  
*39. Juntar ao livro*  
*40. Juntar ao livro*  
*41. Juntar ao livro*  
*42. Juntar ao livro*  
*43. Juntar ao livro*  
*44. Juntar ao livro*  
*45. Juntar ao livro*  
*46. Juntar ao livro*  
*47. Juntar ao livro*  
*48. Juntar ao livro*  
*49. Juntar ao livro*  
*50. Juntar ao livro*  
*51. Juntar ao livro*  
*52. Juntar ao livro*  
*53. Juntar ao livro*  
*54. Juntar ao livro*  
*55. Juntar ao livro*  
*56. Juntar ao livro*  
*57. Juntar ao livro*  
*58. Juntar ao livro*  
*59. Juntar ao livro*  
*60. Juntar ao livro*  
*61. Juntar ao livro*  
*62. Juntar ao livro*  
*63. Juntar ao livro*  
*64. Juntar ao livro*  
*65. Juntar ao livro*  
*66. Juntar ao livro*  
*67. Juntar ao livro*  
*68. Juntar ao livro*  
*69. Juntar ao livro*  
*70. Juntar ao livro*  
*71. Juntar ao livro*  
*72. Juntar ao livro*  
*73. Juntar ao livro*  
*74. Juntar ao livro*  
*75. Juntar ao livro*  
*76. Juntar ao livro*  
*77. Juntar ao livro*  
*78. Juntar ao livro*  
*79. Juntar ao livro*  
*80. Juntar ao livro*  
*81. Juntar ao livro*  
*82. Juntar ao livro*  
*83. Juntar ao livro*  
*84. Juntar ao livro*  
*85. Juntar ao livro*  
*86. Juntar ao livro*  
*87. Juntar ao livro*  
*88. Juntar ao livro*  
*89. Juntar ao livro*  
*90. Juntar ao livro*  
*91. Juntar ao livro*  
*92. Juntar ao livro*  
*93. Juntar ao livro*  
*94. Juntar ao livro*  
*95. Juntar ao livro*  
*96. Juntar ao livro*  
*97. Juntar ao livro*  
*98. Juntar ao livro*  
*99. Juntar ao livro*  
*100. Juntar ao livro*

**MTS**  
Metro Transportes do Sul, S.A.

**Tribunal de Contas**  
Gabinete do Exmo. Senhor Juiz Conselheiro  
Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

**Por Protocolo**

Amora, 16 de Janeiro de 2015

Refª CA174/2015

Assunto: RELATO DA AUDITORIA AO ENCARGO DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS.  
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.  
V/ Ofício de 30/12/2014 n.º 18691,  
Refª Proc. n.º 15/2011 – DA IX

*Excmo. Senhor Juiz Conselheiro,*

MTS – Metro Transportes do Sul, S.A., tendo sido notificada pelo Tribunal de Contas do “Relato de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias” (adiante designado por “Relato”), vem, nos termos da respectiva notificação e em tempo, apresentar a sua Pronúncia em sede de contraditório, o que faz nos termos e pelos fundamentos seguintes:

**PONTO PRÉVIO**

- Uma vez que os valores que quantificam os encargos do Estado com a concessão do MST se encontram expressos a “Preços Constantes 2014” conforme se refere na nota de rodapé nº 4, página 10 do Relato, e desconhecendo-se os valores da inflação considerada na atualização desses montantes, não foi possível aferir do rigor e da base dos valores apresentados.

**MTS – Metro Transportes do Sul, S.A.**  
Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Arcozelo - 2845-547 Setúbal  
Tel. 211 127 000 - Fax: 211 127 099 - www.mts.pt  
Capital Social 1.000.000 Euros - Votos: 100.000 (1 voto por 10.000 Euros)  
Contribuinte n.º 505 014 971 - Capital Social 1.000.000 Euros - Votos: 100.000 (1 voto por 10.000 Euros)  
Contribuinte n.º 505 014 971

**MTS**  
Metro Transportes do Sul, S.A.

**2. CONCLUSÕES**

7., Ponto 21 – Tomando como correctos os valores apontados como representando os encargos do Estado com o serviço de transporte - de 49 cêntimos por PKT para a MTS e de 3 cêntimos/PKT na Fertagus (entre 2005 e 2010) - não podemos deixar de salientar que a comparação assim realizada é perversa, dado que a extensão da linha explorada pelas duas empresas e o tipo de serviço, suburbano e urbano, são substancialmente diferentes. É ainda diferente o tipo de transporte realizado porquanto a Fertagus é um operador de modo ferroviário e a MTS de metro-ligeiro, diferença que não permite comparações directas. Essa diferença fica expressa no Percorso Médio (PM) de cada uma das empresas em análise que é muito distinto e que afecta significativamente o denominador (PKT = PT x PM) da fórmula de cálculo que determina o “custo ao Estado, em média e por passageiro-quilómetro”.

7., Ponto 23 – De referir que também a comparação com o custo da tarifa de táxi se encontra envidada, pois inclui o valor do reequilíbrio financeiro, que serviu para compensar o atraso na entrada em exploração da linha completa e que por esse facto não houve passageiros. Para se fazer uma comparação com o táxi, cujo modelo de negócio é, em qualquer caso, substancialmente distinto, apenas se deveria ter em conta os valores dos anos em plena operação da rede de metropolitano, cujo custo por passageiro.km representa 0,28€ conforme quadro 8 do Relato.

**4. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS**


- 4.1., Ponto 60 – Na última linha onde se lê “MST”, deverá ler-se MTS

**5. GESTÃO DOS CONTRATOS PELO IMT**

- Quadro 3, Recolha de Dados, Nota de Rodapé 73 (página 23) – A MTS reitera a opinião já emitida de que “toda a informação por si obtida e disponível ou já

**MTS – Metro Transportes do Sul, S.A.**  
Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Arcozelo - 2845-547 Setúbal  
Tel. 211 127 000 - Fax: 211 127 099 - www.mts.pt  
Capital Social 1.000.000 Euros - Votos: 100.000 (1 voto por 10.000 Euros)  
Contribuinte n.º 505 014 971 - Capital Social 1.000.000 Euros - Votos: 100.000 (1 voto por 10.000 Euros)  
Contribuinte n.º 505 014 971



 **Metro Transportes do Sul**

pedidos trimestrais apresentados pela Concessionária para efeito das compensações do Estado:


*"Verificou-se pontualmente a ausência de informação do sistema de apoio à exploração sobre eventos em cada viagem, associado a folhas de comunicação. Essa ausência de informação para viagens realizadas com observação de procura conduziu a que essa informação não possa ser considerada no processo de extrapolação por ausência de forma de compatibilização de informação.*

No entanto na maioria das viagens com procura observada é possível realizar a correspondência com viagens identificadas no sistema de apoio à exploração. Assim, essa informação de procura, com correspondência no ficheiro de oferta realizado é extrapolado para a totalidade das viagens realizadas garantindo que não há perda de informação.


Para colmatar a lacuna na informação verificada no sistema de apoio à exploração é utilizada informação sobre ocorrência de eventos extraordinários, como por exemplo um acidente. Estas ocorrências reduzem o número de viagens programadas e esse facto é contemplado no processo de extrapolação de procura retirando ao número total de viagens previstas as viagens suprimidas.

Assim, e sempre que a informação real é omissa, por falta de comunicação com o sistema de apoio à exploração, considera-se que a viagem foi realizada a menos que exista alguma ocorrência que determine a supressão de uma ou mais viagens. A correspondência com a totalidade de viagens realizadas foi estabelecida através da compilação da informação sobre horários teóricos através do código de rotação único criado para cada viagem tipo."

Por outro lado, no Parecer elaborado pelo Auditor Independente (Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto – Professor Álvaro Costa) contendo a "Certificação dos Fluxos de Tráfego" correspondentes a cada trimestre, e que acompanha igualmente cada um dos pedidos de compensação apresentados pela

 **Metro Transportes do Sul**

MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Setúbal  
Tel. 211 12 006 - Fax. 211 12 099 - www.mts.pt  
Contribuinte n.º 505 014 971 - Capital Social 3.000.000 Euros - Pátria, no Concelho da Vigã, Concelho do Sul n.º 505 014 971


 **Metro Transportes do Sul**

disponibilizada ao Concedente, designadamente a que se encontra elencada na Cláusula 57ª (... ..) do Contrato de Concessão, além de corresponder às exigências contratuais, é rigorosa, segura e suficiente para uma adequada avaliação de desempenho por parte deste".

A demonstração de que as alegadas "deficiências na recolha de dados, sendo as principais erros de contagem de passageiros como de comboios" não são estatisticamente significativas, é feita abaixo (comentário ao Quadro 3. Nota de Rodapé 74) através das transcrições de partes dos textos do Relatório de "Estimativas de Procura" elaborado pelo Consultor Técnico e do Parecer de "Certificação dos Fluxos de Tráfego", produzido pelo Auditor Independente.


- Quadro 3. Apuramento dos Índices de Exploração, Notas de Rodapé 74 e 75 (página 24)** – A taxa de ocupação média é apurada com rigor e em conformidade com o estabelecido no Contrato de Concessão. O facto de poder haver circulações das quais se perde alguma informação no sistema informático de gestão de exploração, não implica que o cômputo rigoroso das circulações realizadas não seja efectuado a partir das folhas de controle operacional que são elaboradas circulação a circulação e se encontram no Posto de Comando e Controle (PCC). Uma vez que a lotação de todos os veículos em circulação é constante, o conjunto destes registos permite determinar com rigor o número de circulações efectivamente realizadas e por consequência os quilómetros percorridos, gerando assim o cálculo preciso do indicador Lugares.kilómetro.Olvezados (LKO).

Por outro lado, o número de passageiros embarcados, e consequentemente os PNT, é obrigatoriamente determinado com fiabilidade, de acordo com a metodologia determinada pelo o IMT (a mesma que é usada na medição dos fluxos de tráfego para efeito do cálculo das compensações trimestrais, sendo o respectivo resultado aceite pelo Estado Português). Todas as objeções levantadas pelo IMT relativamente à falta de fiabilidade e rigor no apuramento do número de passageiros embarcados são minimizadas mediante o tratamento dos dados obtidos, conforme se pode atestar através da transcrição parcial do Ponto 2.2 do Relatório "Estimativas de Procura Trimestrais do Metro Sul do Tejo", da autoria do Consultor Técnico que trata os dados de oferta, procura e da sua extrapolação, Relatório este que acompanha cada um dos

 **Metro Transportes do Sul**

MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Setúbal  
Tel. 211 12 006 - Fax. 211 12 099 - www.mts.pt  
Contribuinte n.º 505 014 971 - Capital Social 3.000.000 Euros - Pátria, no Concelho da Vigã, Concelho do Sul n.º 505 014 971





MTS  
Metro Transportes do Sul

suspensas em cada dia ou outros eventos inesperados, dados que foram cruzados com os horários planeados, permitindo oferecer uma oferta mais próxima da real. Para os restantes casos em que ocorriam falhas de comunicação mas os serviços não tinham sido suspensos, a MTS e a VTM optaram por considerar os horários planeados como base para estes períodos sem informação, admitindo que as circulações se realizaram. O Auditor considera esta opção adequada."

Face aos textos que se transcrevem, e que constam nos relatórios trimestrais produzidos pelas entidades acima mencionadas, a Concessionária MTS realinha a validade dos dados fornecidos ao IMT e contesta a afirmação de "A Concessionária não lograr corrigir as deficiências que os sistemas de registo têm vindo a apresentar" e que estas supostas deficiências foram comprovadas "... pelo Auditor Independente e é sistematicamente comprovado pela Concessionária nos apuramentos de procura trimestrais que remete ao IMT".


Na posse destes dois indicadores (LXO e PXT), a taxa de ocupação resulta do simples quociente entre ambos.

A pontualidade é igualmente passível de ser determinada, pois o atraso com que cada veículo chega ao seu destino é conhecido e consta também da informação fornecida mensalmente ao IMT, através do ficheiro que é remetido contendo o histórico de todas as circulações efectuadas. O que falta efectivamente para que a taxa de pontualidade seja apurada é a definição contratual inequívoca do significado do termo "pontualidade".


Nota rodapé 74:

i) O sistema de contagem de entradas e saídas tem uma margem de erro associado, que é cumprida, sendo que as questões levantadas pelo IMT são características/condicionantes/resultantes de sistemas automáticos que têm forçosamente erros associados, mas que está "haliado" e cujas margens são conhecidas pelo IMT;

ii) A contagem de entradas e saídas de passageiros nas paragens é correcta e apenas nas paragens terminus de Cacilhas e Universidade pode por vezes acontecer haver



MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Arcoz - 2845-547 Sintra  
Tel. 211 127 000 • Fax. 211 127 099 • www.mts.pt  
Capital Social 3.500.000 Euros - Registo no Conservatório do Registo Comercial do Sintra n.º 502 014 971




MTS  
Metro Transportes do Sul

Concessionária ao Estado Concedente, na sua análise relativa aos "Dados de Base - Oferta", refere:

1. "Para o trimestre analisado, os horários planeados apresentam três versões: dias úteis, Sábados e Domingos / feriados, para cada um dos períodos abrangidos: Inverno e Verão. Nos respectivos ficheiros (fornecidos pela MTS e utilizados pela VTM) não foram detectados problemas pelo Auditor.
2. Dado que a rede de metro não tem canal dedicado em toda a sua extensão, os serviços sofrem atrasos frequentemente, pelo que diariamente se registam desvios em relação aos horários planeados, que em alguns casos se traduzem em suspensões de circulações. Tendo em conta isto, foi necessário recorrer à segunda fonte de informação, nomeadamente registos de eventos do SAE, contendo informação relativa a cada circulação realizada, com indicação, entre outros eventos, do momento de início de cada viagem, para cada linha, em cada dia do período considerado, permitindo assim uma representação da que realmente se registou em termos de oferta.

Para consideração da efectiva oferta prestada e atribuição de um código único a cada "viagem tipo" (viagens realizadas no mesmo tipo de dia, à mesma hora, para o mesmo sentido da mesma linha) foi necessário cruzar estes dados com os horários planeados. O problema principal desta etapa foi a falta de sincronização, por vezes, entre as horas reais registadas no SAE para o início da circulação e o horário teórico, devido a atrasos. Esta questão obrigou à definição de intervalos de tempo na base de dados, de forma a fazer corresponder a hora de partida de cada viagem no horário teórico, e assim evitar que se perdesse informação sobre determinadas viagens realizadas. Considera-se este procedimento adequado.
3. A base de dados de oferta do SAE revelou-se incompleta, devido a algumas falhas de comunicação que surgem por vezes, fazendo com que algumas circulações não constem nesses registos por períodos significativos de tempo (em alguns casos, podem registar-se períodos de várias horas de falta de informação). Dada a expressão destes falhas, que não poderiam ser ignoradas, foram fornecidas pela MTS as folhas operacionais diárias, contendo informação acerca de circulações



MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Arcoz - 2845-547 Sintra  
Tel. 211 127 000 • Fax. 211 127 099 • www.mts.pt  
Capital Social 3.500.000 Euros - Registo no Conservatório do Registo Comercial do Sintra n.º 502 014 971

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.

emergência, actos de vandalismo sobre os veículos e infraestruturas, imobilização de veículos e invasão pelo trânsito rodoviário no espaço canal, etc.), quer de origem interna (falhas do material circulante e infraestruturas, ou ocorrências com condutores).

Esta base de dados é carregada pelos reguladores do PCC imediatamente a seguir a qualquer ocorrência - seja através da informação que lhe é prestada pelos condutores dos veículos, seja pela visualização das imagens de câmaras de vídeo vigilância instaladas em pontos estratégicos da rede do MST - o que permite assegurar a necessária fiabilidade do tratamento posterior do manual dos registos automáticos que servem de base à informação prestada ao IMT.

iii) No que respeita à pontualidade, efectivamente se a sua determinação não tem sido possível, tal não se deve a falta de informação ou a menor rigor desta, por parte da MTS. O que existe é realmente uma lacuna, a nível contratual (sendo que o teor do Contrato de Concessão, bem como o do Caderno de Encargos que o suporta são da autoria do Estado Português), na definição do conceito de "pontualidade". De notar que a MTS aceita, como sempre aceitou, discutir a questão, mas a mesma deve enquadrar-se numa renegociação do Contrato existente e levar em conta que o Metro Sul do Tejo circula em canal aberto, que conflua frequentemente com o tráfego rodoviário e pedonal, não devendo por isso ser equiparado ao meio ferroviário pesado, onde o material circulante se desloca em via própria e exclusiva, sem qualquer interferência exterior.

Igualmente para efeito da eventual aplicação de penalizações deverão ser claramente identificadas as causas de responsabilidade própria da Concessionária - que dão origem à possibilidade de aplicação de penalizações - e as de responsabilidade alheia, que ilham a MTS de responsabilidades sobre o não cumprimento dos horários.

Refira-se em abono da verdade que a MTS fornece mensalmente ao IMT todos os cumprimentos e incumprimentos de horários, quantificando os atrasos ocorridos, pelo que se o IMT não procede ao cálculo da **Pontualidade**, tal se deve apenas a questões atrás mencionadas de ambiguidade do texto contratual que impedem a sua aplicação em termos correctos.

- **Ponto 90** – Quanto à afirmação de "o IMT não ter ainda conseguido apurar dos três índices de exploração da concessão MST, devido à informação prestada pela

**MTS-Metro, Transportes do Sul S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Setúbal**  
Tel.: 211 172 000 • Fax: 211 172 099 • www.mts.pt  
Contribuinte n.º 505 014 971 • Capital Social 5.000.000 Euros - Registo no Conservatório do Registo Comercial do Setúbal n.º 505 014 971

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.

entradas de passageiros antes da mudança de cabine pelo operador de condução dando nessa altura início da nova viagem.

**Nota de Rodapé 75:**

ii) A MTS apresentou a sua explicação na RESPOSTA AO QUESTIONÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE 19.09.2014 (L.e), página 8), detalhando a descrição do método usado para obter os referidos registos.

Pode a MTS afirmar que se trata de um método com elevado índice de fiabilidade, reconhecendo porém que, pontualmente e devido a falhas dos equipamentos embarcados nos veículos ou na rede wireless instalada no PMO, alguns desses registos se perdem.

Estas situações ocorrem muito pontualmente e a quantidade de registos perdidos não é significativa nem consubstancia qualquer situação de falha relevante ou material, como fica demonstrado da análise efectuada por Consultores e Auditor.

ii) Reforçando o afirmado, esclareça-se que para controle da concretização do horário comercial, para além do mecanismo já acima referido, a MTS faz o acompanhamento da circulação dos veículos em exploração durante as 24 horas do dia no Posto de Comando e Controle (PCC), o que permite, na ausência dos registos automáticos por perda dos mesmos conforme acima se refere, concluir pela eventual realização de circulações não registadas no sistema, as quais são então adicionadas no registo final, obtendo-se assim o cômputo diário rigoroso do número de circulações efectivamente realizadas.

Não entendemos, e não corresponde à verdade, a afirmação do IMT de que "o tratamento manual que é realizado pela Concessionária para compatibilização dos dados produzidos pelo sistema de exploração com os dados teóricos dos horários apresenta um elevado número de erros". A MTS questiona com que base pode o IMT produzir tal afirmação, se nunca auditou o processo de apuramento utilizado para produzir esta informação.

Quanto aos alegados erros no tratamento manual dos dados enviados, a MTS esclarece que criou uma base de dados informática para registo das ocorrências com implicações na normal circulação, quer sejam de origem externa à Concessionária (acidentes com automóveis e com peões, atravessamentos indevidos do espaço canal por peões ou automóveis obrigando os condutores da MTS a frequentes frenagens de

**MTS-Metro, Transportes do Sul S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Setúbal**  
Tel.: 211 172 000 • Fax: 211 172 099 • www.mts.pt  
Contribuinte n.º 505 014 971 • Capital Social 5.000.000 Euros - Registo no Conservatório do Registo Comercial do Setúbal n.º 505 014 971

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.

**10**

a) Tráfego de passageiros;  
b) Qualidade da oferta e de capacidade da oferta;  
c) Consumos e custos de energia, por linha e totais;  
d) Número de activos, distribuído por escalões etários e por níveis de qualificação e custos com pessoal;  
e) Indicadores de rácios de gestão.

O trabalho realizado permitiu verificar a congruência dos dados apresentados pela Concessionária e concluir que a mesma cumpre com o disposto na antedita cláusula. "

**6. PROCURA**

- 6.1. Desvios. Gráfico 2 - O desvio entre a estimativa procura verificada no ano de 2008 (PKT = 1.889.278) e o limite inferior da banda de referência para o mesmo ano (PKT = 8.428.991) é de 77,59%, ou seja, por aproximação 78% e não 88% como se encontra indicado no Gráfico 2.
- 6.1.2 Ponto 107 - Seria talvez mais adequado iniciar este ponto com a frase, "No terceiro ano de exploração completa da rede MST, (2011), o desvio ...", já que a operação integral da rede se iniciou em 27 de Novembro de 2008.

**8. ENCARGOS E RECEITAS DO ESTADO**

- 8.1.2. Metro Sul do Tejo. Ponto 144 - É normal que a média das compensações anuais durante os três primeiros anos (2005 a 2008) seja superior à média das compensações anualmente recebidas entre 2009 e 2013, já que nos 3 primeiros anos não havia receitas de bilheteira, pelo que a Concessionária foi compensada integralmente pelo valor correspondente à receita relativa ao tráfego do limite inferior da Banda de Referência, apenas deduzida dos (na altura) denominados e calculados "Custos Evitáveis".

Quando a exploração da rede se iniciou, as compensações passaram a ser calculadas da forma contratualmente prevista, ou seja, uma vez que os PKT reais se encontram

**MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Setúbal**  
Tel.: 211 127 089 • Fax: 211 127 099 • www.mts.pt  
Contribuinte n.º 505 014 971 • Capital Social 3.000.000 Euros • Pátrio, no Concelho de Lagos, Concelho do Sul n.º 505 014 971

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.

**9**

concessionária e à falta de entendimento... ", entende a MTS dever contestar a na forma e no teor com que a mesma é produzida, já que a informação mensalmente enviada pela Concessionária ao IMT corresponde escrupulosamente a todas as suas obrigações contratuais, sendo que, porém, não sendo apurada a Pontualidade por razões de indefinição contratual, não é possível proceder à determinação da Fiabilidade, já que este indicador é calculado através da média aritmética entre a Disponibilidade (que é mensalmente calculada sem qualquer problema ou restrição) e a Pontualidade (cujo conceito não se encontra acordado e definido contratualmente).

- Ponto 93, 4º Parágrafo - A MTS contesta a forma como o IMT se pronuncia acerca do cálculo dos indicadores contratuais, endereçando deficiências aos sistemas de registo da MTS que seriam impeditivas desse cálculo.

O único indicador contratual que efectivamente não pode ser apurado - e não por falta de informação registada ou prestada pela MTS, mas sim por ausência de definição contratual do respectivo conceito - é a Pontualidade e, por inerência, a Fiabilidade, já que fórmula de cálculo deste último indicador implica a utilização do factor Pontualidade.

Reiteramos, assim, que as "deficiências de registo" que possam ocasionalmente ocorrer não têm representatividade estatística e são ultrapassadas com outras informações, não impedem o IMT de proceder ao cálculo dos indicadores contratuais, são claramente aceites pelo Auditor Independente e a Concessionária tudo tem feito no sentido de corrigir aquilo que é corrigível respeitando o âmbito e as condições do Contrato de Concessão.

A propósito da acusação do IMT quanto às alegadas deficiências da Concessionária no apuramento dos índices contratuais, tomamos a liberdade de transcrever o "ponto 2.2.9. Estatísticas e indicadores", do Projecto de Relatório da Auditoria efectuada pela IGF, enviado à Concessionária em 11.12.2014:

**"2.2.9. Estatísticas e indicadores**

A cláusula 57.1 estabelece que a Concessionária deve recolher dados de tráfego e exploração com periodicidade, pelo menos, semestral, devendo as respectivas estatísticas obedecer a um conjunto de indicadores, definidos na cláusula 57.3, nomeadamente:

**MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Setúbal**  
Tel.: 211 127 089 • Fax: 211 127 099 • www.mts.pt  
Contribuinte n.º 505 014 971 • Capital Social 3.000.000 Euros • Pátrio, no Concelho de Lagos, Concelho do Sul n.º 505 014 971

**MTS**  
Metro Transportes do Sul S.A.



contemplar qualquer uma destas duas últimas. Assim, as receitas relativas à exploração de parques de estacionamento e/ou áreas comerciais nunca foram consideradas no modelo financeiro da concessão para efeito do seu equilíbrio.

Pelo contrário, as estimativas relativas à publicidade, que assumiram um valor relevante, vieram a mostrar-se demasiado optimistas, em particular na sequência da retracção do mercado após a crise financeira mundial iniciada em 2008.

- **Quadro 16. Actividades das Concessionárias / Actividades conexas extra-concessão –** Importa clarificar que a empresa que presta serviços de transporte rodoviário na área limíte do MST é a TST – Transportes Sul do Tejo, SA, a qual não é detida nem tem qualquer participação acionista do Grupo Barraqueiro ou de qualquer um dos restantes accionistas da Concessionária. A TST é uma empresa 100% detida pelo Grupo Deutsche Bahn (alemão), através da sua associada ARRIVA (inglesa).
- **Quadro 16. Constrangimentos às Concessionárias / Relacionamento com o Concedente –** Onde se lê “A concessionária da concessão MST ...”, deve ler-se “A concessionária da concessão MST ...”.

**NOTA FINAL:**

- Nas respostas apresentadas pela MTS ao questionário do Tribunal de Contas, em 15.10.2014, a páginas 4, no capítulo subordinado ao tema “Responsabilidades com material circulante”, escreveu a Concessionária:

“*Recorde-se, a propósito, que os atrasos do Estado na liquidação das compensações trimestrais justificam já o débito de juros num montante global de 71.235,37 € dos quais se encontram ainda por liquidar 38.182,19 €, e esclareça-se que, pese embora uma redução que ultimamente se pode constatar no prazo de pagamento das compensações - que actualmente estão a ser pagas a 90 - 100 dias da apresentação do respectivo pedido -, este intervalo de tempo representa ainda um grave incumprimento, dado que a Cláusula 14, alí) do Contrato de Concessão estipula que “A entidade responsável, o Concedente ou a Concessionária, conforme o caso, deverá efectuar o pagamento no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da recepção dos elementos referidos na alínea anterior.”*

12  
 PT25-Metro, Transportes de S.A., S.A. - Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Lisboa - 2845-541 Social  
 Contribuinte n.º 505 814 911 - Capital Social 1.000.000 Euros - Membro da Concessionária do Registo Comercial do Brasil n.º 305 014 911

abaixo do limite inferior da Banda de Referência, são deduzidos a esse limite os PKT reais e a sua diferença multiplicada pela BTM contratual do ano em apreço.


- **8.2.2. Ponto 151** – Sobre este tema, solicita-se atenção ao comentário produzido no início deste documento de Pronúncia, primeira página, 2. (CONCLUSÕES), 7. Ponto 23. Note-se que o Relatório de Auditoria, no seu Ponto 155, enfatiza precisamente o facto de o Percorso Médio no MST ser curto, influenciando negativamente o cálculo do encargo do Estado/PKT.
- **8.2.2. Ponto 153** – Vide Ponto 144.
- **8.2.2. Ponto 154** – Aplica-se o mesmo raciocínio referido no Ponto 151
- **8.6.**, Encargos com reequilíbrios financeiros, Nota de rodapé 115 (Ponto 196) – Onde se lê “... soma das linhas C a H...” deverá ler-se “... soma das linhas D a H...”.

## 9. DESEMPENHO FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS

- **Ponto 212** – Os resultados referidos como sendo “... antes de juros, impostos, depreciações e amortizações ...”, já incluem depreciações e amortizações, pelo que deverão ser antes descritos como “... resultados antes de gastos de financiamento e impostos ...”.
- **Ponto 214** – Sugere-se que no texto deste Ponto possa ser intercalado o seguinte comentário: “... descritos dos últimos anos, *este não sempre aquém dos resultados previstos no modelo financeiro do caso base que sustenta a concessão*. A concessionária refere que ...”.

## 10. QUADRO COMPARATIVO DAS CONCESSÕES

- **Quadro 16, Actividades das Concessionárias / Actividades acessórias** – Ainda que na Cláusula 11.4 do Contrato de Concessão se abrisse a possibilidade de a Concessionária poder vir a explorar e auferir as receitas de publicidade, parques de estacionamento e áreas comerciais nas instalações do MST, a verdade é que o projecto MST não veio a

 **MTS**  
Metro Transportes do Sul

11

MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. – Sede – Av. 25 de Abril, 207 – Amora – 2845-547 Setúbal  
N.º de Registo 50000 – N.º de Registo 50000 – N.º de Registo 50000 – N.º de Registo 50000  
Contribuinte n.º 505 014 911 – Capital Social 15 000 000 € – Votos: 15 000 000 – Comércio do Sul n.º 505 014 971

